Die rechtliche Stellung der von den preußischen Provinzen bestellten Bevollmächtigten zum Reichsrat

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

einer

Hohen juristischen Fakultät

der Universität Marburg a. d. Lahn,

vorgelegt von

Hubert Görg, Referendar

Quakenbrück 1927

Buchdruckerei C. Trute.

Die rechtliche Stellung der von den preußischen Provinzen bestellten Bevollmächtigten zum Reichsrat

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
einer
Hohen juristischen Fakultät
der Universität Marburg a. d. Lahn,
vorgelegt von

Hubert Görg, Referendar

Quakenbrück 1927
Buchdruckerei C. Trute.

Referent: Prof. Dr. Dr. D. J. B. Bredt,
Correferent: Prof. Dr. Genzmer.

Rigorosum 29. Oktober 1925.

Meinen lieben Eltern.

Lebenslauf.

Am 12. November 1903 wurde ich als Sohn des Lehrers Emil Görg in Wegeringhausen, Krs. Olpe, geboren. Ich besuchte die Höhere Stadtschule in Olpe und das Gymnasium in Uttendorn, das ich Ostern 1922 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich studierte sodann Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Köln und Marburg und bestand am 3. August 1925 die erste juristische Staatsprüfung an dem Oberlandesgericht in Kassel. Am 1. September 1925 wurde ich zum Gerichtsreferendar ernannt.

Literatur.

Anschütz. Die kommende Reichsverfassung in der Deutschen Juristenzeitung (D. J. Z.) 1919, S. 113 ff.

Anschütz. Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung i. D. J. Z. 1919, S. 199.

Anschütz. Das preußisch-deutsche Problem in „Recht und Staat" Nr. 22, 1922.

Anschütz. Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Vortrag auf der Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 1924. Veröffentlichungen des Vereins, Heft 1. S. 11—35.

Bachem. Die Frage der Provinzialautonomie und die nationale Entwicklung Deutschlands, hrsg. vom Sekretariat der rheinischen Zentrumspartei. 1921.

Beyerle. „Föderalismus" in der Festschrift der Görresgesellschaft für Felix Porsch, 1923, Paderborn. S. 128 ff.

Bilfinger. Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens 1923.

Bilfinger. Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Vortrag auf der Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 1924, Veröffentlichungen des Vereins, Heft 1, S. 35—63.

Bilfinger. Der Fall Hildenbrand, Archiv des öffentlichen Rechts, 1925, 1/2 Heft, S. 175 ff.

Bredt. Der Geist der deutschen Reichsverfassung, 1924.

Brie. Reichstag und Reichsrat in kritischer und rechtspolitischer (Bedeutung) Beleuchtung, Handbuch der Politik III. Bd. 1921.

Cohn. Die Stellung Preußens im deutschen Staatsrecht, 1922.

Dorndorff. Die rechtliche Natur der Geschäftsordnung und der Geschäftsgang im Reichstag, Dissertation, Greifswald 1919.

Finger. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Verwaltungsarchiv, Bd. 30, (April 1925) 1923. (Besprechung von Meyer-Lucerssen, vgl. unten) S. 487 ff.

Frankfurter Zeitung vom 31. Januar 1922, 1. Morgenblatt vom 21. Juni 1922. Erstes Morgenblatt.
vom 8. Juli 1922. Abendblatt.

v. Freytagh-Loringhoven. Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, 1924.

Friedberg. Preußen im Entwurf der künftigen Reichsverfassung, i. D. J. Z. 1919, S. 139 ff.

Giese. Verfassung des Deutschen Reiches, Taschenausgabe, 6. Auflage, 1925.

Handbuch für den preußischen Staat für das Jahr 1925.
Hatschek. Deutsches und preußisches Staatsrecht, 2 Bände, 1922.
Hübner, R. Der Verfassungsentwurf der siebzehn Vertrauensmänner, in der Festgabe für Rosenthal, 1923.
Hubrich. Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, 1921.
Kölnische Volkszeitung vom 7. Aug. 1922. Abendausgabe: Schuhmacher „Die Rheinprovinz im Reichsrat."
Laband. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Auflage, 1911.
Laband. Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 1. Reichsstaatsrecht, 1919, bearb. v. O. Mayer.
Lammers. Preußisches Verwaltungsblatt, Bd. 44. S. 1 ff.
Meißner. Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 2. Auflage. 1923.
Meyer-Anschütz. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Auflage. 1919.
Meyer-Lucerssen. Die rechtliche Stellung der Bevollmächtigten zum Reichsrat, 1924.
Meinecke, Fr. Weltbürgertum und Nationalstaat, 5. Auflage, 1919.
Mommsen. Unitarimus und Föderalismus in Zeitschrift f. Politik, Bd. 14, Heft 4, S. 117.
Nawiasky. Die Grundgedanken der Reichsverfassung in „Die innere Politik", 1920.
Perels. Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat, in Festgabe der Kieler Juristenfakultät für Hänel, 1907.
Poetzsch. Handausgabe der Reichsverfassung, 2. Auflage 1921.
Poetzsch. Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Jan. 1920—31. Dez. 1924) im Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart, Bd. XIII. 1925. S. 1 ff.
Preuß. Verfassung des Freistaates Preußen im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 10, 1921. S. 222 ff.
Preuß. Deutschlands republikanische Reichsverfassung, 1923.
Preuß. Um die Reichsverfassung, 1924.
Preuß. Denkschrift zum Verfassungsentwurf, 1919.
Preuß. Art. 18 der Reichsverfassung, 1922.
Quarck. Der Geist der neuen Reichsverfassung, 1919.
Stier-Somlo. Reichs- und Landesstaatsrecht 1924. Bd. 1.
Stier-Somlo. Die verfassungsmäßigen Rechte des preußischen Staatsrates und die Folgen ihrer Nichtbeachtung, i. Arch. d. ö. R. 1922. Bd. 42.
Stier-Somlo. Kommentar zur preußischen Verfassung, 1921.
Stier-Somlo. Wandlungen des preußischen Städte-, Landgemeinde- und Provinzialrechts in den Jahren 1918—1921, S. 143 ff.
Stier-Somlo. Wege der Erneuerung der Weimarer Reichsverfassung. Ztschrft. für die gesamten Staatswissenschaften 1924, S. 496 ff.
Triepel. Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 3. Aufl. 1922.

Triepel. Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung, Ztschrft. für Politik, 1925. Bd. 14. Heft 3. S. 1 ff.
Vogels. Die stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten i. Arch. d. öff. R., Bd. 27. S. 69 ff.
Vorwärts vom 23. September 1923, Abendausgabe.
Wigard. Stenographische Berichte über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. Main, 1848—49, Bd. 6 ff.
Wittmayer. Kritische Betrachtungen zur neuen Reichsverfassung, i. Arch. d. öff. Rechts, Bd. 39. 1920.
Wittmayer. Die Weimarer Reichsverfassung 1922.
Wittmayer. Europäische Organisationsfragen der Weimarer Reichsverfassung, Ztschrft. f. Politik, Bd. 13. 1924. S. 214 ff. diss. Frankf. 1920.
Zetmann. Der Reichsrat nach der Verfassung des Deutschen Reiches,

Weitere, nur gelegentlich benutzte Literatur in den Anmerkungen.

Benutzt wurden ferner die Stenographischen Berichte und Drucksachen der Deutschen verfassunggebenden Nationalversammlung, des Reichstages, der verfassungsgebenden preußischen Landesversammlung und des preußischen Landtages, endlich noch die Protokolle des Verfassungsausschusses der Weimarer Nationalversammlung.

Die Arbeit entspricht dem Stande der Literatur und der parlamentarischen Arbeiten vom 1. Oktober 1925..

Übersicht.

§ 1. Die geschichtliche Entwicklung der Provinzialvertretung im Reichsrat.

Der Art. 63 der Reichsverfassung lautet:

„Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt.“

Nicht in Weimar ist der in dieser Bestimmung zum Ausdruck kommende Gedanke, großen Selbstverwaltungskörpern eines Gliedstaates Einfluß auf die Willensbildung der Zentralgewalt einzuräumen, zuerst gedacht worden. Zwar war er der Bismarckschen Reichsverfassung fremd; der Bundesrat bestand nach Art. 6 aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter denen sich die Führung der Stimmen nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des Deutschen Bundes verteilte.[2] Aber in der Frankfurter Verfassung vom 28. März 1849 heißt es in § 88, Abs. II: „In denjenigen deutschen Staaten, die aus mehreren Provinzen oder Ländern mit abgesonderter Verfassung oder Verwaltung bestehen, sind die durch die Volksvertretung dieses Staates zu ernennenden Mitglieder nicht von der allgemeinen Landesversammlung, sondern von den Vertretungen der einzelnen Länder oder Provinzen (Provinzialstände) zu ernennen.“ Dabei blieb es der Landesgesetzgebung vorbehalten, zu bestimmen, nach welchem Verhältnis die Zahl der dem einzelnen Staate zukommenden Mitglieder unter die Länder und Provinzen zu verteilen sei.

Unverkennbar ist die große Aehnlichkeit zwischen dieser Bestimmung der Verfassung der Paulskirche und der eingangs zitierten der Verfassung von Weimar. Und weitgehende Uebereinstimmung zeigt sich auch, wenn man näher betrachtet, wie es zu der Einfügung der beiden Bestimmungen in die Verfassungsurkunden kam und welcher Zweck damit verfolgt wurde. Zwar wendet sich der § 88, Abs. II der Frankfurter Verfassung nicht unmittelbar und allein an Preußen, sondern an alle Staaten, die „aus mehreren Provinzen oder Ländern mit abgesonderter Verfassung oder Verwaltung bestehen“, aber auch er ist gegen Preußen gerichtet, wie man damals auf preußischer Seite klar erkannte.[3]

---

[1]) Der Ausdruck gründet sich auf die Art der Bestellung, nicht den Umfang der Vertretungsmacht; vgl. § 4.

[2]) Preußen führte die ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt mit.

Das Verhältnis der preußischen Provinzen zum Reiche, ihre Stellung innerhalb der Reichsorganisation ist seit mehr als einem Jahrhundert Gegenstand politischer Erörterungen gewesen.

Schon kurz nach den Befreiungskriegen forderte **Hendrik Steffens** Lockerung des preußischen Staatsgefüges zugunsten provinzieller Selbstständigkeit, um Mannigfalt und Sonderart der kleinen Staaten zu erhalten und eine höhere, geistige Einheit Deutschlands zu erringen.[4]

Andere Gesichtspunkte treten bei jenen Denkern hervor, die man gemeinhin als die Begründer der deutschen Bundesstaatsidee ansieht, Insbesondere ihre Gedankengänge waren es, die in Weimar wiederkehrten; von ihnen führt eine gerade Linie über den später noch zu erwähnenden **Constantin Frantz**[5]) zu den Verfechtern des „echten" Föderalismus in der Gegenwart.[6])

P. A. Pfizer wünschte für Preußen keine allgemeine Volksvertretung, sondern befürchtete Teilung des preußischen Staates in gesonderte Provinzen, weil dann die anderen deutschen Staaten noch das zur Erhaltung ihrer Freiheit nötige Gegengewicht zu bilden imstande seien.[7]) In seiner 1832 erschienenen Schrift über Ziel und Aufgaben des deutschen Liberalismus geht er noch einen Schritt weiter und fordert Teilung des preußischen Staates in Staaten von dem Umfange Bayerns und Sachsens; da er jedoch einsah, daß dies nicht erreichbar war, forderte er Ausbau der Provinzialstände.

Auch bei **Fr. v. Gagern** zeigt sich die bange Sorge vor einem Uebergewichte des mächtigsten Staates. Er verlangt Auflösung Preußens in eine Reihe ungefähr gleich großer Territorien, so daß „jedes Territorium für sich einen, einer zweckmäßigen administrativen Einteilung des ganzen Bundesstaates entsprechenden Verwaltungsbezirk bilden könne.[8]

In ähnlicher Richtung bewegen sich die Pläne **J. G. Droysens,** der ebenfalls Ausbau der Provinzialstände in Preußen befürwortet und eine einheitliche Volksvertretung ablehnt.

---

[3]) Otto v. Manteuffel schrieb am 16. Mai 1849 an Radowitz, die destruktive Partei sehe in § 88, Abs. II der Reichsverfassung ein Mittel, Preußens Einheit zu zerstören.

[4]) Tschirsch, H. Steffens' politischer Entwicklungsgang, Beiträge zur brandb. und preuß. Geschichte (Schmoller Festschrift, S. 267.)

[5]) Deutschland und der Foederalismus (Stuttgart-Berlin 1921).

[6]) Vgl. z. B. Beyerle: „Foederalismus" in der Festschrift der Görresgesellschaft für Felix Porsch; Bd. 40, S. 128 ff.

[7]) Briefwechsel zweier Deutscher, 1. Aufl. S. 202, 214; Neudruck von Künkel S. 175; der Gedanke kehrt bei C. Frantz wieder in der bekannten Wendung: „Der Löwe und die Maus können sich nicht confoederiren".

[8]) Vgl. F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat. 5te Aufl. 1919, S. 351. — „Von der Notwendigkeit und den Mitteln, die politische Einheit herzustellen." 1823.

[9]) Beiträge zur neuesten deutschen Geschichte, 1849.

Bei **Max v. Gagern**, der ebenfalls Verständigung der Provinzen verlangt, finden wir aber im Gegensatz zu seinem Bruder provinzialistische und konfessionelle Gesichtspunkte.[10]

In der Paulskirche versucht man nun, jene Pläne in die Tat umzusetzen. Und gerade bei der Verteilung der Stimmen in der Staatsvertretung auf die einzelnen Gliedstaaten mußte wie auch später in Weimar die Frage der territoriellen Neugliederung und insbesondere das preußisch-deutsche Problem hervortreten. So wünschte denn **Fr. v. Gagern** im Verfassungsausschuß des Frankfurter Parlaments bei der Beratung der Frage, wie die Ernennung der Mitglieder des Staatenhauses erfolgen solle, Wahl durch die Provinzialstände.[10] Lebhaft begrüßte diesen Gedanken der Abgeordnete **Droysen;** auch hier gab er seiner bekannten Ansicht Ausdruck, daß es ein Glück für Deutschland sei, daß Preußen nicht in zentraler Weise konstituiert sei; denn ein in zentraler Weise konstituiertes Preußen mache Deutschland unmöglich.

Allerdings fand die Anregung **Gagerns** im Ausschuß nicht eine Mehrheit, das erklärt sich wohl daraus, daß eben in der Form des aus nach ihrer Ueberzeugung stimmenden Abgeordneten bestehenden Staatenhauses der Einzelstaat nicht so zur Geltung kommt wie in einer Staatenvertretung mit Bundesratstyp. Aber im Plenum wurde am 26. März 1849 gegen die Stimmen der Erbkaiserlichen der Antrag der vereinigten Großdeutschen und Linken **(v. Pretis, v. Möring** u. a.) angenommen, wodurch die in § 88, Abs. II zum Ausdruck gekommene Aenderung in die Zusammensetzung des Staatenhauses gebracht wurde.[12]

Neben die Tendenz, die Auflösung Preußens in seine Provinzen vorzubereiten, trat noch die Notwendigkeit, in der sich einige Staaten befanden, die keine allgemeine Volksvertretung besaßen.

Aus den Berichten des Verfassungsausschusses der Weimarer Nationalversammlung geht hervor, daß jene Gedankengänge der Paulskirche nicht ohne Einfluß waren. Gewannen sie doch in jener Zeit bewußter Abkehr von Bismarck[13] ein neues Gesicht. In der Presse fanden sich oft Erinnerungen an das Jahr 1848, und Würdigungen der Entwürfe zu der Verfassung, die nun bald ins Leben treten sollte, begannen nicht selten mit einem Rückblick auf die alte, die zu keiner Zeit in Kraft gewesen war. Und **Fritz Hartung** sah sich sogar veranlaßt, vor einer Ueberschätzung der Ansichten der Paulskirche zu warnen.[14]

---

[10]) Pastor Max v. Gagern, S. 86 ff. Vgl. dazu die in derselben Richtung gehenden Gedanken des Abg. Trimborn im Verfassungsausschuß zu Weimar, Prot. des Verfassungsausschusses, S. 92—93.

[11]) R. Hübner: „Der Verfassungsentwurf der siebzehn Vertrauensmänner in der Festschrift für Rosenthal 1923, Jena S. 129.

[12]) Wigard, Stenographische Berichte der Frankfurter Nationalversammlung, S. 6024.

[13]) Hugo Preuß, Denkschrift zum Verfassungsentwurf, Berlin 1919. S. 5.

[14]) Schriften der Deutschen Gesellschaft für Politik an der Universität Halle-Wittenberg, Bd. 1, 1920, S. 52 ff.

So wird verständlich, was der Abgeordnete **Beyerle** bei der Beratung des Art. 15 des Entwurfes, der die Neugliederung des Reiches betraf, ausführte:

„Soweit die Frage der Verselbständigung von größeren Teilen großer Gliedstaaten behandelt werden soll, bliebe zu erwägen, ob, wenn nicht eine völlige Verstaatlichung und Verselbständigung in Frage kommt, wenigstens die Möglichkeit gegeben werden könnte im Wege des Ausbaues der provinzialen Selbstverwaltung und eventuell eines weitern Ausbaues des (provinzialen Selbstverwaltungsrechts) Reichsrechts derartige Wege zu beschreiten, die auch in der Paulskirche von Mitgliedern des damaligen Staatenhauses gegangen worden sind.“ [15]

Diese Anregung wurde im Verfassungsausschuß bereitwillig aufgenommen; [16] fiel sie doch in den Kreis jener Bestrebungen, die auf Aufteilung Preußens gerichtet waren, die in dem Weiterbestehen dieses einzigen deutschen Großstaates mit festem administrativen Gefüge eine „staatsrechtliche, politische und wirtschaftliche Unmöglichkeit“ sahen. [17] Auch der Vorentwurf [18] hatte ja in § 29 für die Zusammensetzung des Staatenhauses eine Wahlkreiseinteilung vorgesehen, die, von **Hugo Preuß** als Skizze für den Generalplan einer künftigen territorialen Neugestaltung bezeichnet, [19]) insbesondere Preußen zerlegte. Ergänzend kam hinzu, daß das historische Stimmgericht der Gliedstaaten verlassen und durch ein modernes Prinzip der Einflußverteilung ersetzt wurde, das sich auf dem Verhältnis der Einwohnerzahl des Gliedstaates zum Ganzen aufbaut. Die Durchführung dieses Prinzips würde aber den Reichsrat zu einem Exponenten Preußens machen. Die kleineren Staaten müßten zu Kurien zusammengefaßt werden; Preußen würde eine Vertretung der anderen Gliedstaaten nahezu zur Bedeutungslosigkeit herabdrücken, da es ja mehr als die Hälfte sämtlicher Reichseinwohner umfaßt. „Die volle Durchführung des Art. 61 der Reichsverfassung ist daher von einer territorialen Umgestaltung abhängig.“ [20]) Auch in dieser Beziehung war die Anregung Beyerles willkommen. Da sich eine territoriale Neugliederung nicht erreichen ließ, beschränkte man Preußens Vertretung zunächst dadurch, daß man als Höchstzahl der Stimmen eines Gliedstaates ein Drittel und später auf zwei Fünftel der Gesamtstimmen festsetzte. In der Uebertragung von Stimmen im Reichsrat auf die preußischen Provinzen war ferner ein Mittel gegeben, Preußens Einfluß auf die Willensbildung des Reiches zu schwächen, zugleich aber auch die Unterlage von Preußens Vormachtstellung, nämlich das feste administrative Gefüge, zu lockern.

---

[15]) Prot. d. Verfassungsausschusses S. 88; deutlicher noch S. 118.
[16]) Prot. d. Verfassungsausschusses S. 119.
[17]) Preuß, Denkschrift zum Verfassungsentwurf S. 10.
[18]) Triepel, Quellensammlung I, S. 7ff.
[19]) Hugo Preuß, Art. 18; seine Entstehung und Bedeutung. 1922. S. 5.
[20]) Preuß, Deutschlands republikanische Reichsverfassung, 1923. S. 59 ff.

Bahnung des Weges zum Einheitsstaate durch Lockerung des preußischen Staatsgefüges war der eigentliche Ausgangspunkt für die „Vertretung" der Provinzen im Reichsrat. Die deutschen Länder, deren Zuständigkeit verringert und die preußischen Provinzen, deren Selbständigkeitsrechte erweitert werden sollten, würden sich, so dachte man, im Laufe der Entwicklung auf einen Ausgleich ihrer rechtlichen und politischen Stellung vollziehen. Dann sollten Länder und Provinzen gleichartige Bausteine für das Reichsgebäude bilden. Einmal sollte Preußens Stellung als Staat durch Verringerung seiner Kompetenzen herabgedrückt werden, auf der andern Seite sollte die Stellung der Provinzen gehoben und der der andern Länder angeglichen werden. Preußen sollte somit eines langsamen Todes sterben.

So wurde denn der Antrag der sozialdemokratischen Mitglieder des Verfassungsausschusses **Bader** und Genossen, der die Bestellung von zwölf Vertretern Preußens durch die Provinzialvertretungen vorsah, mit einem Aenderungsantrage **Trimborns** gegen die Stimmen der Deutschnationalen und der Deutschen Volkspartei angenommen.[21]

Die damit erreichte Teilung der preußischen Stimmen fällt zwar dem Vorkämpfer gegen die preußische Hegemonie nicht zur Last; er lehnte sie aus dem Gesichtspunkt der Unvereinbarkeit mit dem Reichsratssystem, dem gerade die einheitliche Vertretung der Gliedstaaten immanent sei, ab, erklärte aber, daß ihm der zugrundeliegende Gedanke sehr sympathisch sei.[22]

Oefters begegnet während der Beratungen im Verfassungsausschuß die Begründung der Provinzialvertretung mit der bezweckten Verhütung von Loslösungen und Absplitterungen seitens der Provinzen. In der Fortsetzung der Steinschen Reformen müsse die nach Loslösung der Provinzen gehende Entwicklung durch Erweiterung der Selbstverwaltung und unmittelbaren Verkehr mit dem Reiche aufgehalten werden.[23] Doch bereits im Verfassungsausschuß betonte der Abgeordnete **Ablaß**, daß dieser Gedanke nur eine Beschönigung für die Lockerung des preußischen Staatsgefüges sei.[24]

Im weitern Verlauf der Beratungen drehte sich dann der Meinungsstreit fast gar nicht um die Provinzvertretung als solche, sondern um ihre nähere Ausgestaltung. Als geringe Kompensation für die so erreichte Minderung des preußischen Stimmgerichts diente die Erhöhung der Höchstzahl der Stimmen eines Gliedstaates auf zwei Fünftel der Gesamtstimmen im Reichsrat. Bis zum Erlaß des in Art. 63, Abs. I, Satz 2 vorgesehenen Landesgesetzes wurden die sämtlichen preußischen Stimmen von der Staatsregierung geführt. Die Frist bis zum Erlaß dieses Gesetzes betrug ursprünglich ein Jahr, wurde nach-

---

21) Prot. d. Verfassungsausschusses S. 156.

22) Prot. d. Verfassungsausschusses S. 121, 153; vgl. Preuß, Art. 18 der Reichsverfassung (1922) S. 20 und Deutschlands republ. R.-verf. (1923) S. 59.

23) Prot. S. 148, 151, 153.

24) Prot. S. 153.

her durch Gesetz[25]) bis zum 1. Juli 1921 verlängert. (Art. 168 d. R. V.) Am 3. Juni 1921 erging dann nach langen Beratungen[26] das Gesetz über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrates durch die Provinzialverwaltungen (G. S. S. 370).

Auf Anregung Preußens war vorher am 2. April 1921 ein ebenfalls verfassungsänderndes Reichsgesetz ergangen, wonach bereits auf 700000 Einwohner eine Reichsratsstimme entfällt. Durch den Zusammenschluß der Thüringischen Staaten war nämlich die Zahl der Stimmen im Reichsrat und damit die der preußischen Stimmen verringert worden. Wollte man nun die Schwierigkeit vermeiden, mehrere Provinzen bezüglich der Vertretung im Reichsrat zusammenfassen zu müssen, so mußte man von 26 preußischen Stimmen als einer gegebenen Größe ausgehen.

Jede der in Art. 32, Abs. I der preußischen Verfassung genannten Provinzen und der einer Provinz gleichgestellte Stadtkreis Groß-Berlin bestellen somit einen Reichsratsbevollmächtigten.

I. Kapitel: Entstehung, Dauer und Erlöschen des „Amtes“.

§ 2. Die Bestellung.

Die nächste Ausgestaltung der rechtlichen Stellung der Provinzialvertreter bildete bereits im Verfassungsausschuß den Gegenstand heftigen Meinungsstreites. Auf eine genaue Regelung wurde leider verzichtet. Die Folge davon ist, daß sich eine Reihe von Zweifeln bei der näheren Untersuchung ergibt. Mit Recht hat der Abgeordnete **Lauscher** am 1. Juli 1922 im Reichstage die Reichsregierung um Abhilfe. Die rechtliche Stellung müsse mehr geklärt und ausgestaltet werden.[1])

Schon über die Art der Entstehung der Mitgliedschaft können Zweifel entstehen. Nach Art. 63 I, 2 werden die Provinzialvertreter „von den Provinzialverwaltungen bestellt“, während das preußische Gesetz eine Wahl durch die Provinzialausschüsse und für Berlin durch den Magistrat vorsieht (§ 1 d. G. vom 3. Juni 1921). Die Schöpfer der Verfassung wollten die Vertretung der Provinzen möglichst derjenigen der Länder angleichen.[2] Da es nun aber in den Provinzen an einer den Länderregierungen entsprechenden Instanz fehlt, so wurde auf Anregung des Abg. **Koch** die ursprüngliche Wendung „von den Provinzialvertretungen gewählt“ durch die jetzt geltende Fassung ersetzt. Als Bestellungsorgane kommen demnach im Gegensatz zu der Wahl der Mitglieder des preußischen Staatsrates die Provinziallandtage nicht in Frage.[3] Man hielt es für zweckmäßig, daß die Mitglieder der Provinzialverwaltung ebenso wie die Minister der Länder selbst die Pro-

---

25) Gesetz vom 6. Aug. 1920. (R. G. Bl. S. 1565).

26) Vgl. über die Geschichte des Gesetzes den Bericht des Verfassungsausschusses des pr. Landtages, Drucksachen 1924, Nr. 8128.

1) Sitzungsbericht des Reichtages 1922. S. 8234.

2) Prot. d. Verfassungsausschusses, S. 148, 153.

3) Anschütz, Kommentar zur Reichsverfassung S. 122.

vinz im Reichsrate vertreten sollten. Dementsprechend beantragte bei der Beratung des preußischen Ausführungsgesetzes (pr. A. G.) der Abg. **Preuß**,[4] daß die Bestellung durch den Landesdirektor (Landeshauptmann) und den Oberbürgermeister von Berlin erfolgen solle. Diese könnten sich dann auch selbst zu Mitgliedern bestellen. Doch der Verfassungsausschuß des preußischen Landtages war mit Recht der Ansicht, daß die Provinzialausschüsse und für Berlin der Magistrat als „verwaltende Provinzialorganisationen" gemeint seien von der Reichsverfassung.[5]) Die Sonderbestimmungen nach § 10 des pr. A. G. für die Provinzen Nieder- und Oberschlesien sind inzwischen weggefallen.[6]

Die Bestellung erfolgt nun nach § 1, pr. A. G. durch Wahl. Provinzialausschüsse und Magistrat treten an vom Staatsministerium bestimmten Tagen an ihren Sitzen zusammen und wählen ein Mitglied und einen Stellvertreter[7]) zum Reichsrat (§ 2, pr. A. G.) Von einer Wahl steht nun in der Reichsverfassung nichts. Ferner hat Wählen ein Mandat, ein Vertrauensverhältnis zur Folge, wovon ebenfalls in der Reichsverfassung nichts steht. Trotzdem ist nichts dagegen einzuwenden, daß die Bestellung technisch im Wege der Wahl erfolgt. Denn wie soll ein Kollegium wie Provinzialausschuß und Magistrat eine Person anders delegieren können als durch die Wahl? Wird doch auch bei Bestimmung des Regierungsvertreters eine Wahl erforderlich sein, wenn sich das Gesamtministerium nicht einig ist.[8])

Wählbar sind alle reichsdeutschen Männer und Frauen, die das 25. Lebensjahr vollendet haben. Ein Jahr müssen sie ihren Wohnsitz im Bezirk des Wahlkörpers haben (§ 3 I, pr. A. G.). Entmündigung, vorläufige Vormundschaft, Pflegschaft wegen geistiger Gebrechen sowie Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte sind in Uebereinstimmung mit § 4 des Reichswahlgesetzes Ausschließungsgründe. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat; nötigenfalls findet sofortige Nachwahl unter den beiden Personen statt, die die meisten Stimmen auf sich vereinigt haben. (§ 4). Das preußische Staatsministerium, dem die gewählte Person mitgeteilt wird, benennt sie nach § 4 der Geschäftsordnung für den Reichsrat[9] (R. R. G. O.) der Reichsregierung (Ministerium des Innern); diese gibt dann die

---

[4]) Sitzungsberichte des pr. Landtages 1920, S. 522.

[5]) Bericht des Verfassungsausschusses des pr. Landtages 1921, Drucksache Nr. 317. S. 1214.

[6]) Verordnung des Staatsministeriums auf Grund von Art. 55 pr. Verf. vom 11. 2. 1926.

[7]) Ueber die in der Reichsverfassung nicht erwähnte Stellvertretung unten § 12.

[8]) Vgl. Cohn, Die Stellung Preußens im deutschen Staatsrecht. S. 48.

[9]) G. O. vom 20. 10. 1919, mit den vor allem durch das Hinzukommen der Provinzialvertreter veranlaßten Aenderungen neu veröffentlicht nach der Bekanntmachung vom 14. 12. 1921 in Zentr.-Bl. für das Deutsche Reich S. 975 ff.

Mitteilung des preußischen Staatsministeriums in der nächsten Sitzung des Reichsrates bekannt (§ 6 II, R. R. G. O.). Fraglich erscheint es wegen der im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung gewünschten Analogie zu den Regierungsvertretern, ob die Wahl auch auf andere Personen als Mitglieder des Provinzialausschusses fallen kann. Jedoch ist dies in der Praxis überwiegend der Fall, nur Berlin wird durch ein Magistratsmitglied „vertreten". In der Theorie ist der Brauch noch nicht angefochten worden.

§ 3. Dauer und Erlöschen des „Amtes".

I. Ihr „Amt" üben die gewählten Reichsratsbevollmächtigten bis zum Eintritt ihrer Nachfolger aus. (§ 5, pr. A. G.). Neuwahl erfolgt nach jeder Neuwahl des Provinzialausschusses, für Berlin nach jeder Neuwahl der unbesoldeten Mitglieder des Magistrats. Ihre Amtsdauer beträgt also regelmäßig vier Jahre, da nach § 11 des Gesetzes betr. die Wahlen zu den Provinziallandtagen und Kreistagen vom 3. Dezember 1920 (G. S. S. 1 ff, 1921) die Provinziallandtagsabgeordneten für vier Jahre gewählt werden und bei der ersten Tagung der so neu gewählten Provinziallandtage auch der Provinzialausschuß neu zu wählen ist. (§ 24 d. G.; ebenso Entwurf zur Provinzialordnung § 26 III). § 48 II der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 (neu veröffentlicht durch Gesetz v. 22. 3. 1881; G. S. S. 176) gilt also nicht mehr. Ebenso beträgt die Amtsdauer des „Vertreters" von Berlin vier Jahre, da nach § 12 des Gesetzes über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (27. 4. 1920, G. S. S. 123) die unbesoldeten Magistratsmitglieder alle vier Jahre neu gewählt werden. Diese Bestimmung des § 5 pr. A. G. stellt ein Kompromiß zwischen zwei Meinungen [1]) dar, von denen die eine mehr Wert auf Kontinuität der Arbeit des Reichsrates, die andere mehr Gewicht auf Uebereinstimmung der politischen Einstellung des Vertreters mit der des Wahlkörpers legte.

II. Die Mitgliedschaft erlischt außerdem bei Wegfall einer der Voraussetzungen der Wählbarkeit, also bei Verlust der Reichsbürgerschaft und des Wohnsitzes im Bezirke des Wahlkörpers, ferner durch Niederlegung und nachträglichen Eintritt eines Ausschließungsgrundes (§ 6 I, pr. A. G.). Für den Rest der Amtszeit tritt der gewählte Stellvertreter ein; für einen weggefallenen Stellvertreter findet sofortige Neuwahl statt. (§ 6 II).

Einen Erlöschungsgrund kann ferner noch die Aenderung der Zahl der wahlberechtigten Provinzen im Sinne des Art. 32, Abs. I der preußischen Verfassung bilden oder auch die Aenderung der preußischen Stimmenzahl im Reichsrat. Dann genügt nicht ein Beschluß des preußischen Staatsministeriums, sondern es ist ein Gesetz erforderlich[2]) (§ 7.)

---

[1]) Stenographische Berichte der verfassunggebenden preußischen Landesvers. Bd. 9, S. 10814—10818 (von Kries-Rosenfeld).

[2]) Vgl. dazu stenographische Berichte d. verf. geb. Landesvers. Bd. 9, S. 10816.

Die Anregung des Abgeordneten **Dr. Bredt**, das „Amt“ der Provinzialvertreter auch dann erlöschen zu lassen, wenn der Wahlkörper dem Vertreter das Vertrauen entziehe, stieß auf völlige Verständnislosigkeit. [3]) Die Frage der durch die vierjährige Amtsdauer verhinderten vorherigen Abberufbarkeit steht in sehr engem Zusammenhang mit der Frage, ob die Provinzialvertreter an Weisungen des Provinzialausschusses gebunden sind und soll daher zusammen mit dieser untersucht werden.

II. Kapitel.

Die rechtliche Stellung der Provinzialvertreter gegenüber dem preußischen Staatsministerium.

I. § 4. Wer wird von den Provinzialvertretern im Reichsrat vertreten?

Bei der Behandlung des rechtlichen Verhältnisses der Provinzialvertreter zum preußischen Staatsministerium erhebt sich zuerst die Frage, ob die Provinzen oder der preußische Staat von ihnen vertreten wird. Die Antwort darauf gibt die Verfassung selbst. Der Reichsrat ist nämlich, wie Art. 60 sagt, zur Vertretung der deutschen **Länder** gebildet. Ebenso heißt es in Art. 63, daß die Länder durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden, nur daß die Hälfte der **preußischen** Stimmen von den Provinzialverwaltungen bestellt wird. Trotzdem es, wie Bilfinger auf der Tagung des Vereins der deutschen Staatsrechtslehrer im April 1924 ausführte, [1]) auch formal-juristisch eine Anomalie bedeutet, sind die Provinzialvertreter Vertreter des Landes Preußen, [2]) nicht ihrer Provinzen. Dies bestätigt die Geschäftsordnung des Reichsrates; denn nach § 4 RRGO. werden auch sie von dem preußischen Staatsministerium der Reichsregierung bezeichnet. Daß die Provinzialvertreter — der Ausdruck gründet sich also nur auf die Bestellung, nicht den Umfang der Vertretungsmacht — Vertreter Preußens sind, ist analog zu verstehen wie Art. 21 der Reichsverfassung, wonach die Reichstagsabgeordneten Vertreter des gesamten Volkes sind.

II. § 5. Die Frage der Bindung an Weisungen und der einheitlichen Stimmabgabe Preußens.

Schon das frühere Reichsstaatsrecht verlangte bezüglich der rechtlichen Stellung der Bundesratsbevollmächtigten eine scharfe Scheidung zwischen dem Bundesverhältnis zu dem Auftraggeber und dem Vollmachtsverhältnis, der Stellung der Bevollmächtigten dem Bundesrat gegenüber. Im Gegensatz zu dem in bestimmter Art geformten Auftrage ist die Vollmacht mit Wirkung gegen Dritte unbeschränkbar.

---

[3]) Sitzungsbericht des pr. Landtages 1921. 11. S. 20. April 1921. S. 516.

[1]) Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 1, 1924, S. 56.

[2]) Ebenso Poetz, Handausgabe S. 116; Giese, Kommentar, S. 195; Handbuch f. d. D. R. S. 26.

Die verbindliche Kraft der Abstimmung für den vertretenen Staat ist unabhängig davon, ob sie der empfangenen Instruktion entspricht. Dieselbe Unterscheidung muß heute bezüglich der von den Regierungen entsandten Mitglieder des Reichsrates gemacht werden. Bei den Provinzialvertretern fehlt zwar nach dem preußischen Ausführungsgesetz sowohl einAuftrags- wie ein Vollmachtsverhältnis, wie unten näher auszuführen ist. Trotzdem ist auch bei ihnen das Verhältnis zu dem preußischen Staatsministerium und zu den Provinzen als das „Innenverhältnis“ von dem „Außenverhältnis“, der Stellung im Reichsrat, zu trennen. Bei der Darstellung des Innenverhältnisses ist wieder zu unterscheiden zwischen dem Verhältnis zu dem preußischen Staatsministerium und dem zu den Provinzen. Die sich daraus ergebenden Fragen wurden sowohl bei der Beratung des Verfassungsausschusses in Weimar wie bei der des preußischen Ausführungsgesetzes vermischt. Auch die Literatur trennt beide Fragen nicht. Berechtigung und Notwendigkeit getrennter Behandlung werden sich im Laufe der folgenden Darstellung ergeben.

Kann das preußische Staatsministerium die Provinzialvertreter durch Erteilung von Weisungen rechtlich binden? Kann ein preußisches Gesetz eine solche Bindung sowie einheitliche Abgabe der preußischen Stimmen im Reichsrat vorschreiben?

Wie in der Bismarckschen Reichsverfassung [1]) bestehen auch in der neuen Verfassung keine ausdrücklichen Vorschriften über die Bindung der Bevollmächtigten an Weisungen. Während aber nach der alten Reichsverfassung die Frage für alle Bundesratsbevollmächtigten zu bejahen war, ist nunmehr zwischen den Regierungsvertretern und den von den Provinzialverwaltungen bestellten Bevollmächtigten zu unterscheiden. Bezüglich der erstern sei folgendes gesagt, um den Gegensatz, in dem die Provinzialvertreter zu diesen stehen, umso deutlicher hervortreten zu lassen.

Die Schöpfer der Verfassung haben die Frage entsprechend dem Regierungsentwurf, der eine solche Bindung zwar verneinte, aber eine einheitliche Stimmabgabe vorsah, zwar erkannt, aber nicht klar beantwortet. So glaubte **Preuß** in der von ihm hartnäckig verteidigten Nichtbindung an Instruktionen einen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem Bundesrat zu erblicken.[2]) Nach längeren Beratungen [3]) wurde der schon im Plenum der Nationalversammlung von Preuß erwähnte [4]) Gedanke **Beyerles** [5]) aufgenommen, wonach die Bindung der Regierungsvertreter an Weisungen ein Internum des einzelnen

---

[1]) Allerdings wurde das Bestehen einer rechtlichen Bindung an Instruktionen von mehreren Bestimmungen der Reichsverfassung vorausgesetzt, z. B. von Art. 6, II, 2, der eine einheitliche Stimmabgabe vorsah und von Art. 7, III, 2, wonach nicht instruierte Stimmen nicht gezählt wurden.

[2]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 153, 446.

[3]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 119, 123, 124' 152.

[4]) Stenographische Berichte der Nationalvers. S. 290.

[5]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 152, 447.

Landes darstelle und nicht von Reichs wegen zu regeln sei. Daraus erklärt sich das Schweigen der Reichsverfassung und die in der Theorie über die Auslegung dieses Schweigens bestehende Streitfrage. Die herrschende Ansicht legt es so aus, daß eine reichsrechtliche Normierung überhaupt fehle und es somit den Ländern freistehe, die Frage in ihrem Recht zu bejahen oder zu verneinen. Vor allem **Bilfinger**[6]) hat diese Ansicht angegriffen mit der Begründung, die Entstehungsgeschichte trete in ihrer Bedeutung zurück hinter dem wirklich bestehenden reichsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Bindung der Regierungsvertreter an Instruktionen. Denn in der etwa landesrechtlich statuierten Nichtbindung an Weisungen würde ein Verstoß gegen den das parlamentarische System auch für die Länder festlegenden Art. 17 d. R.-verf. liegen; die Politik des einzelnen Landes dem Reiche gegenüber im Reichsrat sei nämlich Richtlinienpolitik, für die das Gesamtministerium dem Einzellandtage verantwortlich sei. Auch **Finger**[7]) erklärt eine Freiheit in der Abstimmung für unvereinbar mit dem Prinzip, daß das einzelne **Land** vertreten sein solle. — Die Praxis steht natürlich auf dem Standpunkt, daß Weisungen zu erfolgen haben; dies folgt schon aus der Möglichkeit jederzeitiger Abberufung.[8])

Anders die Provinzialvertreter. Die Reichsverfassung sagt nur, daß sie nach Maßgabe eines Landesgesetzes bestellt werden. Soll damit dem preußischen Gesetz freier Spielraum gegeben werden, ihm nicht nur die Regelung des Wahlmodus und der Verteilung auf die einzelnen Provinzen,[9]) sondern die Regelung der Stellung der Provinzialvertreter gegenüber dem preußischen Staatsministerium überhaupt überlassen werden?

Die Frage ist bestritten. Vor Erlaß des preußischen Gesetzes vom 3. Juni 1921 vertrat **Hubrich** die Ansicht, daß das in Aussicht genommene Landesgesetz auch die Frage zu regeln habe, ob die Provinzialvertreter abstimmen dürften.[10]) Ebenso bezeichnete es **Poetzsch** als zweifelhaft, ob das „zu erlassende preußische Gesetz bestimmen kann, daß alle preußischen Stimmen einheitlich abzugeben sind.[1]) Nun gewährt das pr. A. G. in § 8, Abs. II in den Vollsitzungen des Reichsrates den Provinzialvertretern freies Stimmrecht. Das preußische Staatsministerium kann ihnen also keine bindenden Weisungen erteilen. Ebenso läßt sich eine einheitliche Stimmabgabe nur dadurch erreichen, daß das

[6]) Bilfinger, Der Fall Hildenbrand, Archiv d. öff. Rechts 1925, ½ Heft, S. 185 ff.

[7]) Verwaltungsarchiv S. 488. Bd. 30, April 1925.

[8]) Vgl. dazu § 3 der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerie Besonderer Teil, Absch. A: „Schon bei den Vorarbeiten ist dafür zu sorgen, daß die Weisungen der Landesregierungen rechtzeitig eingeholt werden können und daß überstürzte Sitzungen vermieden werden“ (Verkehr zwischen Reichsreg. und Reichsrat).

[9]) So die Frankfurter Verf. vom 28. 3. 1849. § 88.

[10]) Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, 1921, S. 22.

[11]) Handausgabe der Reichsverfassung 2. Aufl. 1921, S.116.

Staatsministerium versucht, die Provinzialvertreter von der Richtigkeit seines Standpunktes zu überzeugen. Um eine solche einheitliche Stimmabgabe nun in möglichst umfangreichen Maßstabe zu ermöglichen, sieht das pr. A. G. in § 8, Abs. II eine vorherige gemeinsame Beratung der Tagesordnung vor. Aber diese Bestimmung in § 8, Ab. II ist nur eine Sollvorschrift und bedeutet keine Verpflichtung für die Provinzialvertreter. Kommt eine Einigung zustande, so gibt dann der stimmführende preußische Regierungsvertreter sämtliche preußischen Stimmen ab, ohne daß sich die Provinzialvertreter ausdrücklich anzuschließen brauchen.

Wie verhält sich diese Regelung zur Reichsverfassung? Welche Unklarheit darüber besteht, zeigte die Beratung des preußischen Ausführungsgesetzes, zeigte sich bei der Diskussion im preußischen Landtage jedesmal, wenn ein Antrag auf Aenderung des § 8 des preuß. Gesetzes eingebracht wurde. Dies war besonders der Fall bei Beratung des Antrages von Campe am 26. Januar 1924.[12]) Dieser Antrag ging nämlich dahin, jenen § 8, Abs. II des preuß. Ges. aufzuheben und eine einheitliche Stimmabgabe Preußens durchzuführen. Nach recht ausgiebiger Debatte[13]) im Plenum wurde der Antrag dem Verfassungsausschuß überwiesen.[14]) Er beantragte, den § 8, Abs. II in seiner jetzigen Fassung aufzuheben und ihn durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Die Gegenstände der Tagesordnung der Vollsitzungen sind vorher in gemeinschaftlicher Beratung aller preußischen Mitglieder des Reichsrates zu erörtern. In der Vollsitzung werden die Stimmen Preußens gemäß der Entscheidung der Vorberatung einheitlich durch ein vom Staatsministerium bestimmtes Mitglied abgegeben, es sei denn, daß sich mehr als 10 Stimmen in der Minderheit befunden haben. Jedem gewählten Mitgliede steht das Recht zu, bei einheitlicher Stimmabgabe seine von dem Beschluß der Beratung abweichende Stellungnahme im Reichsrat bekanntzugeben.

Als dieser Antrag wieder ins Plenum kam, beantragte der Zentrumsabgeordnete Wildermann Zurückweisung an den Verfassungsausschuß. Trotz energischen Widerspruchs der Sozialdemokraten fand der Antrag eine Mehrheit; damit wurde die Entscheidung der Frage hinausgeschoben.[15])

Ebenso wie im Parlament ist ihre Beantwortung in der Rechtslehre keineswegs einheitlich und klar. So äußert **Bilfinger** Zweifel, ob nicht das preußische Ausführungsgesetz eine andere Lösung hätte finden können.[16]) Auch **Meyer-Luurßen** ist zwar der Ansicht, eine gesetzlich festgelegte einheitliche Stimmabgabe Preußens würde zwar nicht dem

---

[12]) Drucksachen des pr. Landtages 1924. Nr. 7426.

[13]) Die Deutschnationalen waren jetzt der Ansicht (Abg. Negenborn), daß der Antrag mit der R.-Verf. unvereinbar sei, während sie bei Beratung des pr. Gesetzes letzteres verneint hatten (v. Kries).

[14]) Der Verfassungsausschuß beriet am 23. u. 27. Juni 1924.

[15]) Sitzungsberichte des pr. Landtages, 329. Sitz. 15. Juli 1924. S. 23285.

Wortlaut, aber Sinn und Absicht der Verfassung widersprechen, behandelt aber nur die Stellungnahme des preußischen Landtages, ohne die des Verfassungsausschusses in Weimar näher zu untersuchen.[17])

In Anknüpfung an die eingangs erwähnte Vorschrift der Verfassung der Paulskirche kam der Gedanke in den Verfassungsausschuß in Weimar. **Preuß** lehnte ihn ab, weil damit das Prinzip der einheitlichen Stimmabgabe durchbrochen würde; daran zeigt sich, daß er mit der „Vertretung" der Provinzen eine einheitliche Stimmabgabe Preußens für unvereinbar ansah.[18]) Der Antrag **Bader** sah Freiheit in der Stimmabgabe vor.[19]) Hiergegen richtet sich dann der Kampf der Rechtsparteien und des preußischen Vertreters **Dr. Freund.** Letzterer betont des öftern, daß für den Einzelstaat die einheitliche Stimmabgabe das „A und O" sei[20]) Dagegen scheint es dem Abg. **Keil** ausgeschlossen, bei einer Annahme des Antrages **Bader** einheitliche Stimmabgabe Preußens durchzuführen. Aber auch bei Anerkennung ihrer Notwendigkeit bedürfe es keiner reichsverfassungsrechtlichen Vorschrift; man könne es den einzelnen Regierungen überlassen, auf ihre Vertretung im Reichsrat entsprechend einzuwirken.[21]) Hier zeigt sich der Gedanke des Internums auch bei der Frage der einheitlichen Stimmabgabe.

Der Abg. **Koch** verlangt einheitliche Abgabe der Stimmen jedes Landes und „jeder Provinzialverwaltung" und widerspricht den Ausführungen des preußischen Vertreters: „Wenn auch sechs von den zwölf Provinzialvertretern gegen den Staat stimmen, hat Preußen immer noch zwölf Stimmen. Ich halte die selbständige Vertretung der Provinzen im Reichsrat für dringend notwendig."[22])

Gegenüber dem Antrag **v. Delbrück, einheitliche Stimmabgabe vorzuschreiben**, betonte mit Recht der Abg. **Ablaß,** daß dann die ganze Einrichtung keinen Sinn mehr habe, jedenfalls nicht mehr den, welchen die Antragsteller im Auge gehabt hätten.[23]) **v. Delbrück** war hingegen der Ansicht, sinnlos sei die Einrichtung dann nicht; habe doch nach seinen Erfahrungen die Vertretung der einzelnen Provinzen bereits im Bundesrat eine wichtige Rolle gespielt.[24])

Bedeutsam ist dann der Antrag **Trimborn,**[25]) wonach die Pro-

---

[16]) Archiv des öff. Rechts; Fall Hildenbrand 1925, ½ Heft S. 186.

[17]) Die rechtliche Stellung der Bevollmächtigten zum Reichsrat, Berlin 1924, S. 38.

[18]) Prot. des Verfassungsausschusses S. 121, 446; daß er eine Instruktion durch das pr. Staatsministerium für unmöglich hielt, zeigt sich auch daran, daß er meinte, die Einschiebung von Provinzialstimmen gäbe ein Mittel, die preußischen Stimmen zu vermehren.

[19]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 147.

[20]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 122, 151.

[21]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 151.

[22]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 152.

[23]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 153.

[24]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 153—154.

[25]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 154.

vinzialvertreter weder durch Instruktionen noch durch einheitliche Stimmabgabe gebunden sein sollen. Die Ausnahme gegen Preußen ergebe sich aus seiner Ausnahmestellung im Reiche. Mit diesem Abänderungsantrage **Trimborns** erfolgt dann die Annahme des Antrages **Bader.**[26]) Danach lautete Art. 21 des Entwurfes wie Art. 63 bis auf den Zusatz: „Die Mitglieder des Reichsrates sind an Weisungen nicht gebunden".

In der 38. Sitzung des Verfassungsausschusses war ein Antrag **Koch-Beyerle** Gegenstand der Beratung, wonach dieser letzte Satz in Art. 21 gestrichen werden sollte. Hierzu führte der Abg. **Koch** folgendes aus.[27])

„Wenn wir hier in der Verfassung von vornherein festlegen, daß die preußischen Provinzen so zu stimmen haben wie der Staat, so würden wir den Zweck der ganzen Maßnahme illusorisch machen. Dagegen sind wir damit einverstanden, daß diese Angelegenheit durch Landesgesetz geregelt wird. Ich bin überzeugt, daß im Landesgesetz die Notwendigkeit, den Provinzen ihre Selbständigkeit zu belassen, anerkannt wird. . . . Diese Streichung ist aber notwendig, damit nicht ein Vertreter, der nicht Minister ist, seine Stimme anders abgibt, als es der Meinung der Landesversammlung entspricht.[28])

Diese Ausführungen des Abg. **Koch** sind jedoch nicht ohne Widerspruch; denn wenn eine Bestimmung der Reichsverfassung den Zweck der Provinzialvertretung illusorisch machen würde, so ist das ebenso dann der Fall, wenn das Landesgesetz, dem das Reichsrecht die Frage zur nähern Regelung überläßt, eine derartige Vorschrift enthält. **Koch** dehnt damit zu Unrecht das nach der Meinung des Verfassungsausschusses bezüglich der Regierungsvertreter bestehende Internum auf die Provinzialvertreter aus. Demgegenüber erkannte der Abg. **Keil**[29]) richtig, daß der verfolgte Zweck nicht erreicht würde, wenn die Provinzialvertreter sich der Ansicht des Staatsministeriums anschließen müßten.

Die Streichung des letzten Satzes von Art. 21, der ja Freiheit in der Stimmabgabe vorsah, hat den Ausführungen des Antragstellers **Koch** entsprechend nur Bedeutung für die von den Regierungen entsandten Reichsratsbevollmächtigten. Als der Abg. **v. Delbrück** einen Antrag auf einheitliche Stimmabgabe der preußischen wie der andern Vertreter machte, beantragte der Abg. **Katzenstein**[30]) folgenden Zusatz: „Indessen können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden, soweit es sich nicht um die von den Provinzialverwaltungen bestellten Vertreter handelt". Zwar wurde schließlich auch dieser Antrag abgelehnt, offenbar, weil man eine einheitliche

[26]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 156.
[27]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 445—446.
[28]) Hier findet sich schon der oben erwähnte Gedanke Bilfingers bezüglich der Regierungsvertreter (Arch. d. öff. Rechts 1925, ½ Heft, S. 185; oben S. 25.)
[29]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 447.
[30]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 447.

Stimmabgabe der außerpreußischen Länder für selbstverständlich, eine einhellige Stimmabgabe Preußens dagegen für unvereinbar mit dem Sinn und Zweck der Provinzialvertretung hielt.

Die überwiegende Mehrheit[31]) des Verfassungsausschusses stand also übereinstimmend mit dem Antrage Bader auf dem Standpunkt, eine Bindung an Weisungen des preußischen Staatsministeriums wie auch eine einheitliche der Stimmen Preußens laufe dem Zweck der ganzen Einrichtung zuwider.

So war die Absicht des Gesetzgebers!

Ohne freies Stimmrecht dem preußischen Staatsministerium gegenüber hat denn auch die ganze Einrichtung keinen Zweck mehr. Dann würde die ganze gewollte Minderung des preußischen Stimmgerichts nicht erreicht sein. Preußen verfügte geschlossen über zwei Fünftel der Gesamtstimmen; bei verfassungsändernden Reichsgesetzen könnte es zwar nicht wie im alten Bundesrat das Durchkommen überhaupt verhindern, wohl aber die Erhebung eines Einspruches veranlassen (Art. 76 d. R.-verf.). Abgesehen davon wollte man doch den Provinzen einen Einfluß auf die Willensbildung des Reiches gewähren, nicht etwa bloß Preußens; letzteres ist ein wirkliches Internum Preußens z. B. die Einrichtung des preußischen Staatsrates. Die Provinzialvertreter sind zwar formell-juristisch Vertreter Preußens, aber sie sollten ihre Ansichten nicht nur bei Beratung mit dem preußischen Staatsministerium kundtun — dies war ja schon nach früherem Recht möglich und auch üblich, wie der Abg. **v. Delbrück** ausführte[32]) — nein, man wollte einen unmittelbaren Verkehr der Provinzen mit dem Reiche.

Demnach war und ist es kein Internum Preußens, ob es durch ein Gesetz Bindung an Weisungen und einheitliche Stimmabgabe der preußischen Stimmen vorschreiben will.

Dieser Ansicht war auch die überwiegende Mehrheit des preußischen Landtages bei Beratung des preußischen Ausführungsgesetzes. Der seitdem eingetretene Wandel der Anschauungen bezüglich der Stellung Preußens im Reiche zeigte sich bei der Beratung des Antrages von Campe im Januar 1924. Aber nicht durch ein preußisches Gesetz kann eine einheitliche Vertretung Preußens erreicht werden, auch nicht in der Form des Antrages des Verfassungsausschusses vom Juni 1924,[33]) der ja das freie Stimmrecht der Provinzialvertreter in etwa zu wahren suchte, sondern nur durch verfassungsänderndes Reichsgesetz. Und wenn **v. Campe** zur Begründung seines Antrages darauf hinwies,[34]) es käme im Reichsrat nur auf die abgegebenen Stimmen an, so ist das gewiß richtig; unrichtig aber die von daraus

[31]) Nach den Parteien: jedenfalls Zentrum (Antrag Trimborn!) Sozialdemokraten (Bader!), Demokraten (allerdings unklar bei **Koch**).

[32]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 154.

[33]) Vgl.. Sitzungsberichte des pr. Landtages; 1. Wahlp. 329. S.; 15. Juli 1924. S. 23285.

[34]) Sitzungsberichte des pr. Landtages, 1. Wahlperiode. 1924. 26. Januar, S. 20910.

gezogene Folgerung, es sei deswegen nicht Sache des Reiches, die Frage der Bindung an Weisungen bezüglich der Provinzialvertreter durch das preußische Staatsministerium zu regeln.

Der auch von **Anschütz**[35]) und Triepel[36]) vertretenen Ansicht, daß eine einheitliche Stimmabgabe nicht durch ein preußisches Landesgesetz festgelegt werden könne, ist also unbedingt beizutreten.

III. § 6. **Die Bedeutung dieser unabhängigen Stellung der Provinzialvertreter für Preußens Einfluß auf die Willensbildung des Reiches.**

Gerade bei der Betrachtung der Stellung Preußens im Reiche zeigt sich, welche Bedeutung das freie Stimmrecht der Provinzialvertreter dem preußischen Staatsministerium gegenüber für Preußen besitzt. Der Reichsrat ist die Stelle, an der der Einfluß der Einzelstaaten, ihre Mitarbeit an der Willensbildung des Reiches am meisten und sichersten zutage tritt. Dabei ist besonders darauf zu achten, daß infolge der Verschiebung der Kompetenzen das Hauptgebiet der Politik des einzelnen Landes die Politik gegenüber dem Reiche ist, die sich eben im Reichsrat konzentriert. Insbesondere bei der Gestaltung der Steuergesetze, des Gesetzes über den **Finanzausgleich** zeigt sich die hohe Bedeutung, die die Vertretung im Reichsrat auch für den einzelnen Gliedstaat und vor allem Preußen hat. Der Einfluß Preußens ist nun zunächst durch Beschränkung seiner Stimmenzahl auf zwei Fünftel der Gesamtzahl der Reichsratsstimmen, vor allem aber durch die Einrichtung der Provinzialstimmen auf das empfindlichste geschwächt worden. Schon im Verfassungsausschuß zu Weimar sah man die auch später wirklich eingetretene Gefahr des „Totstimmens". Der preußische Vertreter wies mehrfach darauf hin, daß durch eine getrennte Stimmabgabe das gegenseitige Aufheben der preußischen Stimmen geradezu provoziert würde.[1]) Es ist nämlich theoretisch denkbar, daß die dreizehn Provinzialvertreter gegen die ebenso zahlreichen Regierungsstimmen abgegeben werden. Dann ist der Staat, der vier Siebentel des gesamten Reichsgebietes umfaßt, im Reichsrat völlig ausgeschaltet. In der Praxis kommt es oft vor, daß einige Provinzialstimmen gegen die vom Staatsministerium instruierten stimmen. So läßt sich, wie Triepel in der Zeitschrift für Politik berichtet,[2]) aus den Berichten über die Abstimmungen im Reichsrat ermitteln, daß bei Hauptabstimmungen innerhalb der Zeitpause vom März 1922 bis Dezember 1923 in nicht weniger als 23 Fällen den Regierungsvertretern dissentierende Provinzialstimmen entgegengetreten sind. Dabei hat sich manchmal nur ein kleiner Teil, gelegentlich sogar die Mehrheit gegen die „Stimmen des Gesamtstaates" zusammenge-

---

[35]) Kommentar zur Reichsverfassung. Art. 63 a.

[36]) Zeitschrift für Politik: „Foederalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung", Bd. 14, Heft 3.

[1]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 122.

[2]) Bd. 14, Heft 3, S. 223.

funden.[3]) Solange und soweit die Provinzialvertreter auf demselben politischen Boden stehen wie die in Preußen jeweils herrschende Koalition, wird sich zwar eine Uebereinstimmung in Grundfragen erzielen lassen. Dementsprechend hat auch die Bestimmung des § 8 Abs. II, Satz 2 pr. A. G. große praktische Bedeutung erlangt. Aber es sind bei den ersten Wahlen der Provinzialvertreter dank dem dreifachen Minderheitschutze etwa zehn ziemlich Rechtsstehende gewählt worden; nur etwa drei stehen auf Seiten der bisher in Preußen herrschenden Koalition. Hier zeigt sich einerseits die wenig beneidenswerte Rolle des preußischen Staatsministeriums, das auf die Ueberzeugungskraft seiner Ansichten angewiesen ist, und andererseits die Machtstellung der Provinzialvertreter, die die der Reichstagsabgeordneten überragen dürfte. Der Vertreter des Innenministers berichtete[4]) bei Beratung des Antrages **von Campe**, daß bei wichtigen Gesetzen: z. B. dem Republikschutzgesetz, dem Reichsmietengesetz, den Ermächtigungsgesetzen vom Oktober und Dezember 1923 das Durchkommen im Reichsrat durch die Provinzialvertreter gefährdet wurde.[5])

Preußen ist sogar hier und da unter das Niveau herabgesunken, das dem fünf- bis sechsmal kleineren Bayern mit seinen zehn Stimmen zur Verfügung steht. Während Preußen im Bundesrat nur einmal überstimmt wurde,[6]) ist dies im Reichsrat keine Seltenheit mehr.

Nun wird diese Paralysierung der preußischen Stimmen umso bedeutsamer, als die Bedeutung des Reichsrates steigt. Und hier ist eine Entwicklung nicht zu verkennen; die Gesetzgebung im Laufe der letzten Jahre zeigt eine reichsratsfreundliche Tendenz. Es sei hier nur auf die Stellung des Reichsrates beim Erlaß von Verordnungen nach den Ermächtigungsgesetzen vom 13. Oktober 1923 (R. G. Bl. S. 943, § 1, Abs. III) und vom 8. Dezember 1923 (R. G. Bl. S. 1179, § 1, Abs. II) hingewiesen.

Wittmayer spricht in seiner Abhandlung[7]): „Europäische Organisationsfragen der Weimarer Reichsverfassung“ von kleinlichen, mehr optischen Verkürzungen des preußischen Stimmgewichts im Reichsrat, die an sich zu nichtig seien, um dem preußischen Einfluß in spezifischen Staatsangelegenheiten, vorwiegend Kompetenzfragen, ernstlich Abbruch zu tun. In solchen Fällen sei an eine Ueberstimmung Preußens nicht zu denken. Partikuläre Interessen Preußens seien nach wie vor, wenn Preußen nur wolle, unüberstimmbar. Solche Fragen

---

[3]) In der Vollsitzung vom 14. Juli 1921 stimmten bei der Abstimmung über den Entwurf betr. Zulassung der Frauen zum Schöffen- und Geschworenenamt neun von den dreizehn Provinzvertretern gegen die Regierung, einer war abwesend, einer, nähmlich der für Oberschlesien, noch nicht am Platze; nur zwei stimmten in Uebereinstimmung mit der pr. Regierung für den Entwurf.

[4]) Drucksachen des pr. Landtages 1. Wahlp. Nr. 8128, Sp. 4. (1924)

[5]) Die preußische Regierung hatte sich für diese Gesetze eingesetzt.

[6]) Im Jahre 1896 bei der Frage der Verlängerung des Privilegiums der Württembergischen Notenbank.

[7]) Zeitschrift für Politik, Bd. 13, 1924, S. 226.

seien kein Rechenexempel und verlangten keine volle tatsächliche Dekkung, ebensowenig wie sie der Einspruch des heutigen Reichsrates benötige. Gewiß ist zuzugeben, daß die zahlenmäßige Beschränkung nicht allein ausschlaggebend ist, solange hinter den Stimmen Preußens ein festgefügter Bau steht. Aber neben der Schwächung des Einflusses Preußens auf die Willensbildung des Reiches bezweckt der Art. 63, Abs. I, Satz 2 noch ein zweites, nämlich die „Föderalisierung" Preußens, eine Lockerung des inneren Zusammenhaltes Preußens.

III. Kapitel.

Die rechtliche Stellung der Provinzialvertreter gegenüber den Provinzen.

I. § 7. Abberufung und Bindung an Weisungen.

Das preußische Ausführungsgesetz hat den Provinzialvertretern in § 2 vollkommen freies Stimmrecht in den Vollsitzungen des Reichsrates, also auch den Wahlkörpern gegenüber, eingeräumt. Der gewählte Vertreter ist danach an die Weisungen seines Wahlkörpers nicht gebunden. Dieser hat nach preußischem Recht keine rechtlichen Möglichkeiten, auf das Verhalten des Bevollmächtigten im Reichsrat einzuwirken oder ihn vor Ablauf seiner Amtszeit abzuberufen. Der Provinzialvertreter kann eine von der des Provinzialausschusses vollkommen abweichende Ansicht vertreten, ohne Gefahr zu laufen, von seinem Wahlkörper zur Verantwortung gezogen zu werden; es kann somit von einem Provinzialvertreter eine Ansicht vorgetragen werden, die mit der in der Provinz herrschenden im Widerspruch steht. Nach dem preußischen Ausführungsgesetz besteht kein Auftrags-, sondern ein Vertrauensverhältnis zwischen Wahlkörper und gewähltem Vertreter. Diese Bestimmung des preußischen Gesetzes vom 3. Juni 1921 erregt starke Bedenken.

In der Literatur ist die Frage, ob diese Vorschrift mit der Reichsverfassung vereinbar ist, mit der Frage der Stellung der Provinzialvertreter dem preußischen Staatsministerium gegenüber vermischt und daher nur unklar beantwortet. So sagt Meyer-Lueerssen nur,[1]) daß die Mehrheit des preußischen Landtages einer Bindung an Weisungen der Wahlkörper abgeneigt gewesen sei. Er geht also von der keineswegs selbstverständlichen Ansicht aus, es sei ein Internum Preußens, wie es die Regelung des Verhältnisses der Provinzialvertreter zu ihren Wahlkörpern vornehmen wolle. Auch sonst begnügt sich die Literatur mit der Feststellung des vom preußischen Ausführungsgesetz geschaffenen Zustandes, ohne etwa die Reichsverfassung in ihrem Sinn und Zweck in dieser Beziehung zu untersuchen.

In den Tageszeitungen ist die Vorschrift des pr. A. G., die den Provinzialvertretern auch den Provinzen gegenüber freies Stimm-

[1]) Die rechtliche Stellung der Bevollmächtigten zum Reichsrat. 1924. S. 39.

recht verleiht, Gegenstand heftigen Angriffs gewesen.[2]) Hierin sind die Beweisgründe infolge der parteipolitischen Einstellung natürlich weniger stichfest.

Aber schon bei der Beratung des pr. A. G. haben die Abg. **Dr. Bredt** und **Dr. Berndt** auf seine juristischen Mängel hingewiesen.[3])

Besteht eine reichsverfassungsrechtliche Bindung des Landesrechts auch in dieser Beziehung? Auch hier ist diese Frage nicht aus dem Wortlaut von Art. 63 zu entscheiden.

Den Provinzen sollte nicht nur ein formales Bestellungsrecht, gewissermaßen nur die Bestimmung der Person des Reichsratsmitglieds obliegen; man wollte sie vielmehr in dieser Beziehung den außerpreußischen Ländern gleichstellen und ihnen einen Einfluß auf die Willensbildung des Reiches gewähren. Allerdings ist im Verfassungsausschuß zu Weimar diese Frage gar nicht näher erörtert worden; aber aus den Ausführungen des Abg. **Koch**[4]) geht hervor, daß nicht an Vertrauensverhältnis zwischen Bestellungsorgan und Vertreter gedacht wurde. Nein, im Interesse der Homogenität des Reichsrates wollte man die Rechtsstellung der von den Provinzialverwaltungen bestellten Mitglieder derjenigen der von den Landesregierungen bestellten möglichst angleichen. Ebenso wie die Mitglieder der Regierungen sollten Mitglieder des Provinzialausschusses im Reichsrat erscheinen oder ihre Vertreter schicken. In dem Votum des Provinzialvertreters sollte eben die Diagonale der in den Provinzen tätigen Kräfte und Regungen zum Ausdruck kommen, wie sie sich in dem ein verkleinertes Bild des Provinziallandtages darstellenden Provinzialausschuß verkörpern. Zwar läßt sich an das Verhältnis von Provinzialausschuß zu dem Provinziallandtage nicht ganz der Maßstab des Verhältnisses von Landesregierung zum Einzellandtage anlegen — die Ausführungen des Abg. **Koch** im Verfassungsausschuß in dieser Beziehung dürften nicht ganz zutreffen[5]) — aber dank der Verhältniswahl weist es doch eine entfernte Aehnlichkeit auf. Jedenfalls sollte die Provinz im Reichrate zur Sprache kommen. Sie sollte als großer Selbstverwaltungskörper nicht „vertreten" sein durch eine Person, die zufällig in der Provinz wohnt und die das Beste nach ihrer Ansicht oder besser dem Programm ihrer Partei für sie erreichen will, sondern sie sollte wirklich durch ihren „Vertreter" stimmen wie ein außerpreußisches Land durch seinen Bevollmächtigten. Daß auch die Provinzialvertreter nach dem Wortlaut der Reichsverfassung formal-juristisch als Vertreter des Landes Preußen anzusehen sind, steht dem nicht im Wege, sondern zeigt nur deutlich, daß man

[2]) Vgl. die Ausführungen von Dr. Maier im Ersten Morgenblatt der Frankfurter Zeitung vom 21. Juni 1922; ferner Frankfurter Zeitung vom 8. Juli 1922 (Abendblatt); endlich den Aufsatz eines „Juristen" im Vorwärts vom 23. Sept. 1922 (Abendausgabe) und dagegen Kreuzzeitung Sonnabend. 4. Febr. 1922.

[3]) Sitzungsbericht des pr. Landtages 1921. S. 515 ff.

[4]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 148.

[5]) Prot. des Verfassungsausschusses. S. 148.

in diesem Punkte in Weimar auf dem halben Wege stehen geblieben ist.

Solange die Provinzialverwaltung auf ihren Vertreter nicht einwirken kann, kann von einer echten Provinzialvertretung keine Rede sein. Auch die Homogenität des Reichsrates wäre gewahrt, wenn die gewählten Reichsratsmitglieder an Weisungen ihrer Wahlkörper gebunden wären. Zwar versagt hier die für die Regierungsvertreter zutreffende Beweisführung **Bilfingers,**[6]) wonach eine landesrechtlich festgelegte Freiheit in der Stimmabgabe gegen Art. 17 d. R.-verf. verstoßen würde; denn für die preußischen Provinzen hat die Reichsverfassung kein Regierungssystem festgelegt. Aber aus Sinn und Zweck der Provinzialvertretung, die ihren Ausdruck besonders in den Worten des Abg. Koch im Plenum der Nationalversammlung am 31. Juli 1919 gefunden haben.[7]) „Wir erwarten, daß Preußen innerhalb seines Staates dem Einheitsgedanken dadurch die Wege ebnet, daß es vorangeht mit der Autonomie der Provinzen. Es ist dringend erforderlich, daß die preußischen Provinzen selbständiger gestaltet werden und ihr eigenes Leben bekommen, damit auf diese Weise später einmal die preußischen Provinzen dem süddeutschen Staate angenähert sind, daß eine Vereinigung auf einer mittleren Linie innerhalb des Einheitsstaates stattfinden kann Wir sind im Verfassungsausschuß dadurch vorangegangen, daß wir den preußischen Provinzen ein besonderes Vertretungsrecht innerhalb des Reichsrates eingeräumt haben. Auch das ist ein Schritt zum Einheitsstaat".

Folgt, daß die Meinung, die im Provinzialausschuß überwiegt, im Reichsrate zur Geltung kommen sollte. Unverständlich erscheint mir die von dem Abg. **Preuß** bei Beratung des pr. A. G. vertretene Ansicht,[8]) wonach Wert und Bedeutung der Provinzvertretung gegenüber der Ländervertretung herabgedrückt würden durch eine Kontrolle seitens der Provinzen. Gerade das Gegenteil ist der Fall, wie es **Bismarck** bezüglich des Unterschiedes von staatlicher Geltung im aus frei votierenden Abgeordneten zusammengesetzten Staatenhause gegenüber der im aus Gesandten bestehenden Bundesrate in seiner Rede vor dem Reichstag am 19. April 1871 klassisch formuliert hat.

Man könnte einwenden, die ebenfalls von den Provinzen entsandten Mitglieder des preußischen Staatsrates seien nach ausdrücklicher Vorschrift der preußischen Verfassung (Art. 34) auch nicht an Weisungen gebunden; auch sie hätten freies Stimmrecht. Hierauf berief sich denn auch der Abg. **v. Kries** bei Beratung des pr. A. G. gegenüber der Anregung des Abg. **Dr. Bredt,** die Provinzialvertreter im Reichsrat in eine verantwortliche Stellung ihren Wahlkörpern gegenüber zu stellen.[9]) Nun besteht sicher eine große Aehnlichkeit

---

[6]) Archiv des öff. Rechts; Fall Hildenbrand 1925, ½ Heft, S. 185, vgl. oben S. 25.

[7]) Stenographische Bericht der Nationalversammlung. S. 2149.

[8]) Sitzungsberichte des pr. Landtages 1921. S. 519.

[9]) Stenographische Berichte des pr. Landtages 1921, Bd. I, S. 518.

zwischen Reichsrat und Staatsrat. Auch seine Einfügung in die preußische Verfassung stand in engern Zusammenhang mit dem Gedanken der Erweiterung der Selbständigkeitsrechte der Provinzen. Die Aufgaben beider Organe bestehen im wesentlichen in der Mitwirkung bei Gesetzgebung und Verwaltung. Trotzdem ist aber gerade bezüglich des freien Stimmrechts die Stellung der von den Provinziallandtagen gewählten Mitglieder des Staatsrates von der der Provinzialvertreter im Reichsrat verschieden. In den Staatsrat entsendet jede Provinz, je nach der Einwohnerzahl, mehrere, mindestens drei Vertreter (Art 32 pr. Verf.), die sich innerhalb des Staatsrates nach Parteien ähnlich wie im Landtage gruppieren. Dagegen muß sich der Provinzialausschuß auf **einen** Mann einigen, was im Wege des Kompromisses zwischen den Hauptparteien erfolgt. Dabei wird ein Einigungsprogramm aufgestellt, woran sich der Vertreter bei seiner Tätigkeit im Reichsrat halten soll. Das alles ist sinn- und zwecklos, wenn es an einer rechtlichen Bindung daran fehlt und die Innehaltung nicht irgendwie sichergestellt ist [12]) Eine Begründung freien Stimmrechts den Provinzen gegenüber mit Art. 34 d. pr. Verf. geht danach fehl.

Schließlich wäre noch einzuwenden, ein Versehen mit Instruktionen sei praktisch unmöglich. Wenn auch ein Instruieren durch den Provinzialausschuß sich nicht in allen Einzelfällen durchführen läßt, so wäre ein Versehen mit Richtlinien und eine Abberufung bei Abweichungen hiervon zweifellos möglich. Dies sah denn auch die Anregung des Abg. **Dr. Bredt** vor. Damit würde zwar nicht die Möglichkeit ausgeschlossen, daß der Vertreter im Einzelfalle eine von der Provinzialverwaltung abweichende Ansicht im Reichsrate vertreten würde; denn das Innenverhältnis geht ja den Reichsrat nichts an. Aber es würde doch ein Druck auf den Provinzialvertreter ausgeübt, der sich dann auch veranlaßt sähe, mit seinem Wahlkörper dauernd Verbindung zu pflegen.

Danach war es m. E. kein „Internum“ Preußens, ob es die Provinzialvertreter ihren Bestellungsorganen gegenüber unabhängig stellen wollte. Preußen war reichsverfassungsrechtlich gebunden, den Provinzialverwaltungen den von der Reichsverfassung gewollten Einfluß auf ihre Reichsratsbevollmächtigten in rechtliche Formen zu kleiden. Insofern wird der § 8, Abs. II d. pr. A. G. dem Gedanken der Reichsverfassung nicht gerecht. Auch die Bestimmungen über die Amtsdauer stimmen insoweit mit der Reichsverfassung nicht überein. Führt man diese, in der Literatur noch nicht vertretene Ansicht durch, so wird sich zeigen, daß manche in Theorie und Praxis hervorgetretene Mängel wegfallen.

Die Erkenntnis von der Unhaltbarkeit dieses Zustandes führte zu einem Antrage im preußischen Landtage, worin das Staatsministe-

[10]) Vgl. J. V. **Bredt,** Der Geist der deutschen Reichsverfassung, 1924, S. 106.

[10]) Drucksachen des pr. Landtages 1923 Nr. 5563; Sitzungsberichte des pr. Landtages 1923. 250.S. Sp. 17788.

rium ersucht wurde, mit tunlichster Beschleunigung einen Gesetzentwurf vorzubringen, „der Vorsorge trifft, daß durch die Stimmabgabe der gewählten Mitglieder die wirkliche Stellungnahme der Provinzen zutreffender zum Ausdruck kommt, so daß insbesondere die gewählten Mitglieder sich nicht dauernd in Widerspruch zu ihren Wahlkörpern setzen können.[12]) Aber auch dieser Antrag (9. Juni 1923) teilte sein Schicksal mit jener schon bei Beratung des pr. Gesetzes vom 3. Juni 1921 erfolgten Anregung des Abg. **Dr. Bredt.** den Provinzialverwaltungen die Möglichkeit der Abberufung zu geben.

II. § 8. Bedeutung für den inneren Zusammenhalt Preußens.

In der Einrichtung der Provinzialstimmen liegt nicht nur ein Einbruch in das System des einzelstaatlichen Einflusses auf die Bildung des Reichswillens, sondern im engen Zusammenhange damit ein Einbruch in das System des preußischen Einheitsstaates. Anstelle der willkürlichen Auflösung Preußens in Länder des Reiches wählte man als Vorstufe eine starke Provinzialautonomie; einen Ausschnitt daraus bildet eben jene Provinzialvertretung des Art. 63 R. V. Hier zeigt sich der enge Zusammenhang der Einrichtung der Provinzialvertretung im Reichsrat mit der preußischen Verwaltungsreform und der Einrichtung des preußischen Staatsrates. Auch im Verfassungsausschusse und im Plenum der Nationalversammlung betonte man öfters diesen engen Konnex. Sehr optimistisch urteilt in dieser Beziehung die dem preußischen Landtag im Januar 1923 vorgelegte Uebersicht über die kommunale Verwaltungsreform.[1])

Die ständige Beteiligung dieser provinziellen Reichsratsmitglieder bei den vielseitigen staatlichen Aufgaben, die im Reichsrat zu lösen sind, muß zu einer engen Fühlungnahme zwischen ihnen und den staatlichen Vertretern führen und das gegenseitige Verständnis selbst in den Fällen fördern, wo Sonderinteressen der einzelnen Provinzen von denen des Gesamtstaates abweichen.

Zwar ist es alte Staatsweisheit, daß man widerstrebende Kräfte am sichersten für den Staat gewinnt, wenn man sie zur tätigen Mitarbeit für den Staat heranzieht. Wohl wußten die brandenburgisch-preußischen Kurfürsten, was sie taten, als sie den frondierenden Landadel in den Dienst für den Staat zwangen, und Freiherr vom Stein hat sicher nirgends ein wahreres Wort gesprochen als in der Einleitung zur Städteordnung, wo er rühmt, daß die tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens den Gemeinsinn errege und erhalte. Also Erweiterung der Provinzialrechte der Einheit, nicht der Freiheit willen! Das letztere war aber der Hauptzweck des Art. 63, beschönigt als „Abschwächung jener Motive, die in den ihrer Bedeutung bewußten Landschaften den Wunsch der Loslösung von Preußen stärkten“.[2]) Schon im Bericht des 12. Ausschusses der verfassungsgebenden preußischen Landesversammlung über den Gesetzentwurf vom 11. 4. 1920 heißt es, daß der Zweck der Beruhigung gegenüber den

---

[1]) Drucksachen des pr. Landtages 1921/22. Nr. 4042.

[2]) So Preuß, Jahrb. des öff. Rechts, 1921, S. 229.

Selbständigkeitsbestrebungen der Provinzen weniger gefördert als in das Gegenteil verkehrt worden sei.[3]) Und wirklich rückt die Ausweitung der schon seit 1875 bestehenden weitgehenden Selbstverwaltung der Provinzen den innern Verfall Preußens in greifbare Nähe, mag man nun mit **Wittmayer** einen „organischen Zwang“ zu innerer Durchbildung in der Vertretung der Provinzen im Reichsrat erkennen,[4]) oder mit **Giese** in ihr verbunden mit Art. 72 pr. Verf. eine unverkennbare Gefahr für die Erhaltung des preußischen Einheitsstaates erblicken.[5]) [6]) Während der preußische Staatsrat bei einer richtigen Zusammensetzung ein gutes Mittel für einen festen Zusammenhalt Preußens mit seinen Provinzen werden kann, treten beim Reichsrat divergierende Elemente **nach außen** in die Erscheinung, kommen in unmittelbare Berührung mit den außerpreußischen Ländern. Fürchtete doch der greise Kanzler jenen Augenblick, „wo Bayern und Sachsen mit Richter und Windhorst gemeinsame Sache machen.“[7]) Rivalitäten werden geweckt zwischen den Provinzen, zwischen dem mehr agrarischen Osten und dem industriellen Westen. Dadurch muß der innere Zusammenhang Preußens gelockert, der Wunsch bei den Provinzen rege werden, den „reichsunmittelbaren“ Ländern gleich zu stehen. So wird durch die Provinzialvertretung im Reichsrat die Axt an die Wurzel der staatsrechtlichen und politischen Stellung Preußens gelegt.[8])

Der Gegensatz von Zerschlagung Preußens und Zersetzung von innen heraus ist nicht so groß, wie es zuerst den Anschein hat. Ist doch die viel erwogene Zerschlagung Preußens nur möglich unter der Voraussetzung einer inneren Zersetzung, da das Reich machtlos ist gegenüber einem geschlossenen Preußen.

IV. Kapitel.

Die Stellung im Reichsrat und seinen Ausschüssen.

A. § 9. Prüfung der Legitimation.

Aus der Trennung zwischen Auftragsverhältnis und Vollmacht folgt, daß für den Reichsrat nur die Vollmacht oder Legitimation

[3]) Drucksachen der verf. gebend. pr. Landesv. Nr. 2538, S. 11.

[4]) Wittmayer, Reichsverfassung, S. 282.

[5]) Giese, Pr. Verwaltungsblatt Bd. 42. S. 220.

[6]) Der Gedanke, die Provinzialautonomie zu stärken, ist zwar weiter verfolgt worden, hat aber keine wesentliche Aenderungen im Verhältnis des Staates zu den Provinzen herbeigeführt. (Vgl. Drucks. der pr. verf. gebend. Landesvers. Nr. 604, dieser Entwurf scheiterte im Ausschuß; „Drewscher“ Entwurf — vgl. Stier-Somlo, Wandlungen, S. 143).

[7]) Gedanken und Erinnerungen, Bd. III, S. 15.

[8]) Von Bachem, Die Frage der Provinzialautonomie und die nationale Entwicklung Deutschlands, herausgegeben vom Sekretariat der Rheinischen Zentrumspartei, Köln 1921, S. 13 werden die preußischen Provinzen bereits als „politische Individualitäten“ bezeichnet.

seiner Mitglieder von Bedeutung ist. Daß ihm die Prüfung derselben zukommt, war für den Bundesrat in der Theorie des frühern Reichsstaatsrechts überwiegend anerkannt.[1]) Für den Reichsrat enthält weder die Reichsverfassung noch die Geschäftsordnung eine Bestimmung darüber, wer zur Vornahme der Prüfung berechtigt ist. Zwar hat die Reichsregierung die ihr von den Länderregierungen benannten Bevollmächtigten zum Reichsrat diesem mitzuteilen (§ 6 II. RRGO) und den Vorsitz im Reichsrat zu führen. (Art. 63 R. V.) Daraus ist aber nicht zu folgern, daß sie nachzuprüfen hat, ob die ihr bezeichneten Vertreter wirklich rechtmäßig bevollmächtigt sind. Dieses Recht wird man vielmehr dem Reichsrat zugestehen müssen, der, wie jede Körperschaft, das Recht der Prüfung der Teilnahmeberechtigung hat. Aber gerade bei den Provinzialvertretern kollidieren Rechte des Reichsrates und des preußischen Staatsministeriums, das doch ein Aufsichtsrecht über die Wahl durch den Provinzialausschuß hat. M. E. hat der Reichsrat die Prüfung, ob das als Provinzialvertreter auftretende Mitglied wirklich von der nach der Reichsverfassung zuständigen Stelle entsandt worden ist; und dem preußischen Staatsministerium ist überlassen, die Frage zu prüfen, ob auch die Wahl den Bestimmungen des preußischen Gesetzes vom 3. Juni 1921 entsprechend zustande gekommen ist.

Es erhebt sich nun die Frage, wie sich im Reichsrat die Rechtslage gestaltet, wenn der Wahlkörper dem gewählten Vertreter „das Vertrauen entzieht“. In Literatur und Praxis ist man allgemein der Ansicht, daß dies auf die Stellung des Vertreters im Reichsrat gar keinen Einfluß hat. In Konsequenz der oben vertretenen Ansicht, daß es den Provinzialverwaltungen reichsverfassungsrechtlich freistehen muß, ihren Vertreter abzuberufen, und das pr. A. G. insofern, als es ihnen diese Möglichkeit raubt, unwirksam ist, kommt man m. E. dazu, dem Reichsrat auch in dieser Beziehung ein Prüfungsrecht zuzuerkennen. Wenn nämlich der Provinzialausschuß den Vertreter abberuft und ihm so die Vollmacht entzieht, so hat der Reichsrat das Recht, die Legitimation des „Bevollmächtigten“ als erloschen anzusehen. Diese Folgerung aus dem Willen der Reichsverfassung, kein Vertrauens-, sondern ein Auftragsverhältnis zwischen Wahlkörper und Bevollmächtigten zu schaffen, ist freilich noch nicht gezogen worden. Aber dieser Weg wäre geeignet, den jetzigen, nur von Unzufriedenheit innerhalb der Provinzen begleiteten Zustand zu beenden.

B. § 10. Stellung der Hauptbevollmächtigten im Plenum.

Im Reichsrat haben die Provinzialvertreter dieselben Rechte und Pflichten wie die Vertreter der Regierungen. Auch zwischen den preußischen Regierungsvertretern und den Provinzialreichsratsbevollmächtigten besteht in dieser Beziehung kein Unterschied nach Wortlaut und Sinn der Reichsverfassung. Daraus ergibt sich, daß sie in der

---

[1]) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 249, 275; ders. Reichsstaatsrecht, S. 64; Meyer-Anschütz, S. 432.

Vollsitzung das Wort ergreifen und selbständig Anträge stellen können. (§ 19, Abs. III. RRGO.). Sie können Vertagung verlangen, und diesem Verlangen muß bei Unterstützung durch ein Drittel der anwesenden Stimmen stattgegeben werden. Sie können ferner Anfragen an die Reichsregierung stellen,[1]) Anregungen und Wünsche, die die Zuziehung der Ausschüsse zu Beratungen betreffen, jederzeit im Plenum vorbringen; (§ 43, Abs. 2, RRGO) diese sind dem zuständigen Ministerium zu übermitteln. Somit steht den Provinzialvertretern in Verb. mit Art. 67 R.-V., wonach die Reichsregierung den Reichsrat auf dem Laufenden zuhalten hat über die Führung der Reichsgeschäfte, eine Form derInterpellation zu; diese gibt ihnen insbesondere, wenn Provinzinteressen in Frage stehen, die Möglichkeit, einen Einfluß auf die Regierungsmaßnahmen vor der Entscheidung auszuüben. Freilich braucht die Reichsregierung die Anregungen nicht zu berücksichtigen; sie wirken eben nicht „ratione auctoritatis“, sondern „auctoritate rationis“.

Können nun auch die Provinzialvertreter gemäß § 20, Abs. II RRGO. wie die andern Reichsratsbevollmächtigten sich die Aufgabe einer Erklärung bis zur nächsten Vollsitzung vorbehalten? Die Bestimmung des § 20, II RRGO. ist direkt auf Instruktionen zugeschnitten, und Theorie und Praxis müßten eigentlich wegen des von ihnen angenommenen freien Stimmrechts der Provinzialvertreter folgerichtig diese von der Anwendung ausschließen. Trotzdem hat die Praxis den § 20. II. RRGO. auch auf die Provinzialvertreter angewandt, und **v. Freytagh-Loringhoven** billigt dies als ausdehnende Auslegung der Bestimmung der Geschäftsordnung.[2]) Also freistimmende Vertreter können sich bis zur nächsten Vollsitzung ihre Stellungnahme vorbehalten, wenn sie „nicht in der Lage sind, ihre Stimmen sofort abzugeben!“ Selbstverständlich ist die Anwendung des § 20. Abs. II RRGO., wenn man die Erteilung von Weisungen seitens der Provinzialverwaltung für möglich hält. Sonst bedeutet sie eine zu dem freien Stimmrecht nicht recht passende unnütze Erschwerung des Geschäftsganges.

C. § 11 Die Stellung der Hauptbevollmächtigten in den Ausschüssen.

Abweichend von der Stellung im Plenum hat das pr. A. G. die Stellung in den Ausschüssen des Reichsrates geregelt. In diesen führt nämlich nach § 8, Abs. I. ein vom Staatsministerium bestimmtes Mitglied die Preußen zustehende Stimmen. (Art. 62 R.-V.) Damit ist zwar nicht ausgeschlossen, daß das Staatsministeium bei Angelegenheiten, die ein besonderes Provinzinteresse berühren, einen Provinzialvertreter wegen seiner Fachkenntnisse mit der Wahrnehmung der preußischen Interessen in den Ausschüssen betraut. Die dahingehende Anregung des Abg. **Dr. Bredt** wurde im Ausschuß einstimmig ange-

---

[1]) Vgl. dazu v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, 1924, S. 171.

[2]) v. Freytagh-Loringhoven, S. 181.

nommen.[1]) Nun geht aber aus § 8, I 2 pr. A. G., wonach jedes der gewählten Mitglieder vorherige Beratung des Gegenstandes mit dem Staatsministerium verlangen kann, deutlich hervor, daß das vom Staatsministerium bestimmte Mitglied an dessen Instruktionen gebunden ist. Den Provinzialvertretern soll auf diesem Wege ein Einfluß auf Preußens Stellungnahme in den Ausschüssen gegeben werden. Zugleich verliert aber die Möglichkeit, einen Provinzialvertreter mit Preußens Vertretung in einem Ausschusse zu betrauen, bedeutend an Wert, denn auch dieser ist dann an die Weisung des Staatsministeriums gebunden.

Von entscheidender sachlicher Mitarbeit schließt demnach das pr. A. G. die Provinzialvertreter aus. Nun liegt gerade beim Reichsrat das Schwergewicht der Arbeit in den Ausschüssen. Das gilt nämlich für ihn in noch höherem Maße als für den Reichstag; denn in den Vollsitzungen finden fast gar keine Debatten statt. Wie der „Vertreter der Rheinprovinz“ in der Kölnischen Volkszeitung vom 7. August 1922 (Abendausgabe) ausführt, entfallen auf eine Vollsitzung etwa zehn Ausschußsitzungen, und es ergibt sich bereits regelmäßig in den Ausschüssen im voraus, welches Ergebnis die Verhandlung haben wird. Daraus geht hervor, daß die Provinzialvertretung durch den Ausschluß von entscheidender sachlicher Mitarbeit in den Ausschüssen in hohem Maße an Wert eingebüßt hat. Allerdings hat der Reichsrat gerade im Hinblick auf die Provinzialvertreter den in einem Ausschuß nicht als Mitglied vertretenen Bevollmächtigten das Recht zuerkannt, den Verhandlungen beizuwohnen und zur Vertretung von Anträgen das Wort zu ergreifen. (§ 35. V. RRGO) Doch verweigert ihnen derselbe § 35. V. das Stimmrecht. Außerdem regelt der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten die Teilnahme an seinen Beratungen selbständig. (§ 35. V. RRGO.) Es bleibt also dabei, daß die gewählten Reichsratsmitglieder von entscheidender sachlicher Mitarbeit ausgeschlossen sind.

Läßt sich diese Vorschrift des § 8, Abs. 1, pr. A. G. mit der Reichsverfassung vereinbaren? Diese bietet nicht den geringsten Anlaß, die von den Provinzialverwaltungen bestellten Bevollmächtigten auf ein Stimmrecht im Plenum zu beschränken. Vielmehr sollte die Stellung der Provinzialvertreter derjenigen der Regierungsvertreter gleichwertig sein. Dementsprechend vertrat auch in der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung **Freund**, der ja aus den Beratungen des Verfassungsausschusses zu Weimar als Vertreter Preußens Sinn und Zweck des Art. 63 der R.-V. besonders gut kannte, die Ansicht, die Vorschrift der Reichsverfassung sei in dieser Beziehung undurchführbar; denn Preußen habe nur eine Stimme in den Ausschüssen, und diese könne doch nicht halbiert werden.[2]) Dies ist

[1]) Sitzungsbericht des pr. Landtages 1921. S. 516, 519. Bericht des Verfassungsausschusses; Drucksachen des pr. Landtages Nr. 317.

[2]) 146te Sitzung am 24. Juni 1920. Sitzungsberichte Bd. 9 S. 11506, 11512.

aber nicht der Fall. Die Provinzialvertreter könnten ja, ihrer Zahl entsprechend, Mitglieder der Hälfte der Ausschüsse sein, d. h. für die Hälfte der Ausschüsse bestimmte etwa das Los die Person des Provinzialvertreters, der dem einzelnen Ausschusse angehören soll. Allerdings würde die Verteilung der Ausschüsse zwischen die Regierungs- und die Provinzialvertreter auf Schwierigkeiten stoßen. Jedenfalls wäre auf diesem Wege die Vorschrift durchführbar.

Nach Art. 62 R.-V. führt in den Ausschüssen, die der Reichsrat aus seiner Mitte bildet, kein **Land** mehr als eine Stimme. Daraus läßt sich nicht herleiten, daß nur die Regierungsvertreter den Ausschüssen angehören sollen;[3]) denn auch die Provinzialvertreter sind Vertreter Preußens trotz ihrer Unabhängigkeit vom preußischen Staatsministerium.

Nach § 32 RRGO. liegt die Bestimmung der Vertreter für die Ausschüsse der betreffenden Landesregierung ob. Hierauf stützt **v. Freytagh-Loringhoven** seine Ansicht, daß es Preußen freistehe, seine Vertretung in den Ausschüssen auf instruierte Vertreter zu beschränken.[4]) Abgesehen davon, daß die Geschäftsordnung des Reichsrates die Reichsverfassung nicht irgendwie abzuändern vermag, handelt es sich m. E. in § 32 nur um die Bestimmung der **Person** des Vertreters für die einzelnen Ausschüsse. Daß hierfür eine Instanz auch bezüglich der Provinzialvertreter vorhanden sein muß, ist klar. Nicht aber folgt aus § 32 RRGO., daß es damit Preußens Regierung überlassen ist, nur von ihr instruierte Bevollmächtigte in die Ausschüsse zu schicken.

Man könnte einwenden,[5]) der mit der Einfügung der Provinzialvertretung in den Reichsrat bezweckte Bruch der Hegemoniestellung Preußens sei in den Ausschüssen bereits durch Beschränkung auf eine Stimme verwirklicht.[6]) Gewiß dieser Zweck ist erreicht; aber auch hier zeigt sich, daß das pr. A. G. den andern Gedanken, der der Vorschrift des Art. 63 R.-V. zugrunde liegt und dem oben genannten gleichwertig gegenübersteht, nämlich den der Vertretung der Selbstverwaltungskörper, nicht genügend berücksichtigt hat. Daß letztere an Wert durch den Ausschluß von entscheidender Mitarbeit in den Ausschüssen verloren hat, geht aus dem Bericht des rheinischen Vertreters in der Kölnischen Volkszeitung vom 7. Aug. 1922 (Abendausgabe). deutlich hervor.

Daß Preußen sonst in einem Ausschuß gar nicht zur Geltung kommen kann, ist sehr wohl möglich, wenn die Ansicht des Provinzialvertreters von der des preußischen Staatsministeriums abweicht. Aber das ist ja auch infolge der Unabhängigkeit der gewählten Reichsratsmitglieder auch im Plenum möglich.

[3]) v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre usw. 1924. S. 185.

[4]) Meyer-Lucerßen, a. a. O. S. 46.

[5]) Meyer-Lucerßen, S. 47.

[6]) Haußmann, Stenogr. Ber. der Nat.-Vers. S. 1342: „In den Ausschüssen sind alle Hegemonieprivilegien beseitigt."

Gewiß ist es im preußischen wie im Reichs-Interesse zu begrüßen, wenn nicht auch in den Ausschüssen Preußens Stimmgewicht unter das eines andern Gliedstaates sinkt. Aber es scheint mir, daß die Vorschrift des § 8, Abs. 1 pr. A. G. mit der Reichsverfassung unvereinbar ist, weil er der von ihr gewollten wirklichen Vertretung der Provinzen im Reichsrat entgegensteht.

D. Die rechtliche Stellung der Stellvertreter.

I. § 12. Die Stellung der gewählten Stellvertreter.

Zu noch größern Zweifeln gibt die Frage der Stellvertretung Anlaß. Mit dem „freien Stimmrecht“ überhaupt nicht im Einklang stehend, erlangt sie dadurch eine große Bedeutung, daß der Reichsrat sich in seiner Geschäftsordnung für dauernd tagend erklärt hat. (§ 2, Abs. 1. RRGO.)

Ebenso wie die alte Reichsverfassung kennt die neue das Institut der Stellvertretung der Reichsratsbevollmächtigten nicht. Daraus folgt aber nicht, daß es reichsverfassungsrechtlich ausgeschlossen wäre. Das Schweigen erklärt sich vielmehr daraus, daß die ersten Entwürfe ein Staatenhaus vorsahen, bei dessen Mitgliedern ja infolge ihrer Abgeordneteneigenschaft eine Stellvertretung nicht in Frage kam. Vor allem aber hielt man das Fortbestehen der „stellvertretenden Bevollmächtigten zum Bundesrat“, die ihr Entstehen zur Zeit des Bundesrates auf eine gewohnheitsmäßige Rechtsbildung zurückführten,[1]) für selbstverständlich.[2]) Zwar dürfen, wie aus Art. 63, Abs. II hervorgeht, nicht mehr Vertreter in den Reichsrat entsandt werden, als das einzelne Land Stimmen führt. Diese zahlenmäßige Beschränkung gilt jedoch wie nach altem Recht nur für die Hauptbevollmächtigten. Da nämlich die Vollmacht des Vertreters nicht länger dauert als der Fall der Verhinderung des Hauptbevollmächtigten, so sind nie mehr Bevollmächtigte vorhanden, als Stimmen dem einzelnen Lande zukommen. Eine Rechtsgrundlage bildet neben der gewohnheitsrechtlichen noch die Geschäftsordnung des Reichsrates, der ja nach Art. 67, Abs. 2 R. V. seinen Geschäftsgang selbst zu regeln berechtigt ist, wozu die Frage der Möglichkeit einer Stellvertretung wohl zu rechnen ist. Sie spricht des öfteren von Stellvertretern und sagt in § 6, Abs. 3 selbst, daß auch die stellvertretenden Bevollmächtigten mitverstanden werden, wenn von Bevollmächtigten überhaupt die Rede ist.[3]) Dementsprechend wählt auch der Provinzialausschuß neben dem Hauptbevollmächtigten einen Stellvertreter. Von diesen gewählten Stellvertretern sind scharf zu trennen die von Fall zu Fall bestellten

---

[1]) Meyer-Anschütz, Lehrbuch, 1919 S. 484; Kurt Perels: „Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat“ a. d. in der Festgabe für Hänel, Leipzig und Kiel 1907 (S. 253—281).

[2]) z. B. der Berichterst. i. Verfassungsaussch.; Prot. S. 117, 121, 152; Stenogr. Ber. der Nat.-Vers. I. S. 645.

[3]) Deutlicher noch § 1 RRGO.

Stellvertreter. Bezüglich der Bundesratsbevollmächtigten hat **Perels** diesen bedeutsamen Unterschied näher erläutert; [4]) dieselbe Unterscheidung muß bei den Reichsratsbevollmächtigten gemacht werden, und gerade bei den Provinzialvertretern erlangt sie in der augenblicklichen Praxis des Reichsrates besondere Bedeutung. Der Unterschied gründet sich auf die Verschiedenheit der Befugnis der Vollmachtgeber zur Ernennung von Stellvertretern von der Substitutionsbefugnis des Bevollmächtigten.

Der gewählte Stellvertreter tritt an die Stelle des ausscheidenden Mitgliedes für den Rest der „Amtszeit". Er wird dann Hauptbevollmächtigter und tritt in die gleiche Stellung ein, wie sie der Ausscheidende innegehabt hatte. An seine Stelle wird ein neuer Vertreter gewählt. (§ 6, II. pr. A. G.)

Nun tritt, wie der rheinische Vertreter in der Kölnischen Volkszeitung vom 7. 8. 1922 (Abendausgabe) ausführt, der gewählte Verter auch dann als Ersatz ein, wenn dieser sein „Mandat" für längere Zeit nicht ausgeübt. Diesen Brauch wird man durch ausdehnende Auslegung des § 6, Abs. 2 pr. A. G. für zulässig halten dürfen. Unzutreffend ist die Ansicht von **Finger**, daß die Vertretung eines vorübergehend verhinderten Mitgliedes überhaupt ausgeschlossen sei. Weil das pr. A. G. diesen Fall nicht regele, bleibe „die Stimme der Provinz" bei vorübergehender Verhinderung des gewählten Mitgliedes unvertreten. [5]) Doch hat auch **Finger** diese Ansicht neuerdings aufgegeben. [6])

In diesem Fall der vorübergehenden Vertretung durch den gewählten Stellvertreter erhebt sich die Frage nach der Rechtsstellung desselben. Ist er Vertreter des ordentlichen Mitgliedes oder Preußens? Wie bereits nach früherem Reichsstaatsrecht ist der Stellvertreter dann Vertreter seines **Landes** und tritt während der Zeit seiner Tätigkeit in die gleiche Organstellung wie der Hauptbevollmächtigte. Unrichtig ist es daher, letzteren als den „Vertretenen" zu bezeichnen. Es besteht gar kein Stellvertretungsverhältnis zwischen beiden. Auch die gewählten Vertreter haben „freies Stimmrecht"; der § 8, Abs. 2 pr. A. G. ist somit auch auf sie zu beziehen. Die Hauptbevollmächtigten können ihnen keine bindenden Weisungen erteilen; eine schriftliche Vollmacht ist nicht erforderlich, da ja der Reichsrat auch ihre Legitimation prüft. (§ 4, I R. R. G.O..). Hätte das pr. A. G. den Provinzialverwaltungen die Möglichkeit der Erteilung von Weisungen verschafft, so hätte sich der gewählte Stellvertreter natürlich auch im Rahmen der aufgestellten Richtlinien zu halten; eine Abberufung stände im Belieben des Wahlkörpers.

---

[4]) Perels, Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat, Festgabe für Hänel, S. 264; ebenso Schönborn, Ztschrft. f. Politik, Bd. 7, 306; a. A. Arndt, Staatsrecht des D. R. S. 93.

[5]) Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 292.

[6]) Verwaltungsarchiv, Bd. 30, S. 489 ff.

II. § 13. Die Stellung der Substitutionsbevollmächtigten.

Wie schon erwähnt, sind von den gewählten Vertretern die von Fall zu Fall, also bei einzelnen Verhinderungsfällen bestellten Stellvertreter zu unterscheiden. Letztere gehören bereits als Hauptbevollmächtigte dem Reichsrat an, was ja bei den gewählten Vertretern nicht der Fall ist. Eine solche Stellvertretung in einzelnen Fällen sieht das pr. A. G. nicht vor, und eine erweiternde Auslegung des § 6, Abs. 2 hilft zu ihrer Begründung nichts. Trotzdem ist diese Art der Vertretung im Geschäftsgang des Reichsrates eine alltägliche Erscheinung.[1]) Denn neben der durch die erforderlichen Reisen entstehenden Kostenfrage ist der Gesichtspunkt ausschlaggebend, daß die Tätigkeit im Reichsrat ein längeres Einarbeiten erfordert. Deswegen ist die Vertretung durch ein mit dem Geschäftsgang des Reichsrates vertrautes Mitglied wünschenswert. Ist aber diese Bestellung (von nicht gewählter) Reichsratsmitgliedern, die von den Provinzialverwaltungen gar nicht zu Vertretern gewählt worden sind, rechtlich einwandfrei?

Die Quelle der Vertretungsmacht des Substituten ist nicht die Willensäußerung des Absenders, sondern der Individualwillen des Hauptbevollmächtigten. Ohne weiteres wird man es nicht für zulässig erachten dürfen, daß ein Reichsratsbevollmächtigter sich einen anderen Bevollmächtigten substituiert; vielmehr ist für die Uebertragung der Vollmacht ganz oder zum Teil auf andere wie im Privatrecht eine besondere Ermächtigung erforderlich. Wären auch die Provinzialvertreter wie die Regierungsvertreter Beamte, — diese Frage ist unten zu prüfen, — so würden sie ein beschränktes Substitutionsrecht haben und befugt sein, Amtshandlungen, die keinen Aufschub gestatten, andern Personen zu übertragen, die zu Geschäften gleicher Art öffentlich bestellt sind. (A. L. R. III, 13, § 41 in Verb. mit Art. 82 d. pr. Verf.)[2]). Voraussetzung ist sonst aber eine besondere Ermächtigung des Vollmachtgebers. Nun spricht zwar der § 7 RRGO. ein solches Substitutionsrecht allgemein aus. Jeder Bevollmächtigte kann sich nämlich im Falle der Verhinderung in Vollsitzungen durch einen andern Bevollmächtigten auf Grund einer schriftlichen Vollmacht vertreten lassen. Aber ein derartiges Recht zur Vollmachtsübertragung kann nicht vom Reichsrat erteilt werden; denn der Absender ist nicht in den Kreis der Rechtsbeziehungen einbezogen, die von der Geschäftsordnung des Reichsrates geschaffen werden.

Nach früherm Reichsstaatsrecht konnte eine Substitution nie länger als für eine Sitzung erfolgen; in der nächstfolgenden konnte nur ein Bevollmächtigter derselben Regierung diese vertreten.[3]) Ohne diese Beschränkung ist der Brauch im Bundesrat einfach in den Reichs-

---

[1]) Kölnische Volkszeitung: „Die Rheinprovinz im Reichsrat" vom 7. 8. 1921. (Abendausgabe).

[2]) Vgl. auch v. Rönne-Zorn, Staatsrecht der preußischen Monarchie, Bd. I, S. 449.

[3]) Revidierte Geschäftsordnung für den Bundesrat vom 26. 4. 1880, § 2, Abs. 2 (Triepel, Quellensammlung 1901 S. 227).

rat übernommen worden. Während dies für die Regierungsvertreter, deren Stellung ja derjenigen der früheren Bundesratsbevollmächtigten sehr ähnlich ist, nicht verwunderlich ist, zeigt die uneingeschränkte Anwendung dieses Substitutionsrechtes auf die Provinzialvertreter einen nicht zu leugnenden Gegensatz zu ihrem „freien Stimmrecht". Und es ergeben sich daher bei der augenblicklichen Praxis Fragen, deren Beantwortung nicht leicht fällt.

Wird ein solches Substitutionsrecht mit der Wahl übertragen? Vertritt der Substituierte Preußen oder seinen Auftraggeber? Verfügt er auch über ein freies Stimmrecht oder ist er an die Weisungen des Hauptbevollmächtigten gebunden?

Daß ein Substitutionsrecht von der Provinzialverwaltung mit übertragen wird, wird man annehmen dürfen, allerdings mit der Einschränkung, daß der gewählte Stellvertreter nicht einfach beseite geschoben wird.[4])

Nach der Geschäftsordnung „läßt sich der Hauptbevollmächtigte vertreten". Daraus wäre zu entnehmen, daß ein echtes Stellvertretungsverhältnis zwischen Vollmachtgeber und Substituten besteht und letzterer dann im Sinne des Vertretenen seine Stimme abzugeben hat. So auch die Praxis. Oefters ist es vorgekommen daß ein Reichsratsmitglied für sich mit „Ja", für einen andern mit „Nein" gestimmt hat, einmal sogar, daß jemand für sich mit „Nein", für einen andern mit „Ja" stimmte und für einen Dritten sich der Stimme enthielt.[5]) Die mit der Vertretung in einzelnen Fällen Beauftragten stimmen also im Sinne und gegebenenfalls nach Ersuchen des Vollmachtgebers ab. Nach dem Bericht des rheinischen Vertreters ist die Praxis aber noch weiter gegangen. Weil vielfach eine einheitliche Abgabe der preußischen Stimmen erzielt wird, haben die Regierungsvertreter von ungefähr allen Provinzialvertretern eine Reihe von „Vollmachtblanketts" in der Hand, um nötigenfalls für einen Provinzialvertreter abzustimmen. Dieser Brauch geht so weit, daß der Vertreter häufig gar nicht weiß, durch wen er vertreten wird.

Daß bei der Vertretung eines instruierten Bevollmächtigten der Vertreter an dessen Weisungen gebunden ist, ergibt sich aus dessen Bindung an Instruktionen. Wären die Provinzialvertreter in der jetzigen Praxis des Reichsrates auch an Weisungen der Provinzialverwaltungen gebunden, so stände die Bindung des Beauftragten an Weisungen des Auftraggebers durchaus im Einklang mit der Rechtsstellung des Hauptbevollmächtigten. Aber auch jetzt muß man davon ausgehen, daß nach dem pr. A. G. ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen Provinzialvertretung und Gewählten besteht. Unmöglich kann es im Sinne des Gesetzes liegen, daß eine Provinz durch einen vielleicht auf entgegengesetztem politischen Boden stehenden Bevollmächtigten einer andern Provinz vertreten werden kann, der dann mit freiem Stimmrecht ausgestattet wäre.

---

[4]) Vgl. unten S. 32.

[5]) Kölnische Volkszeitung vom 7. 8. 1922. (Abendausgabe): „Die Rheinprovinz im Reichsrat".

Anderer Ansicht ist **Finger.** Nach ihm ist der Vertreter nicht etwa berufen eine Erklärung abzugeben, die von dem Hauptbevollmächtigten stammt, also nur die Meinung des Vertretenen zu äußern, sondern er hat die Stellung des in § 6, Abs. 2 bezeichneten Stellvertreters. Abgesehen von allen theoretischen Einwänden scheitere die Durchführung der Bindung an die Weisung des Auftraggebers an der Erwägung, daß der „Vertretene", der ja frei nach schlichter Ueberzeugung abstimme, sich vor der Behandlung des betreffenden Gegenstandes im Reichsrat eine endgültige Meinung gar nicht bilden könne. Stehe dem Bevollmächtigten freies Stimmrecht zu, so habe dies auch der Vertreter.[6]) Zuzugeben ist gewiß, daß ein Stellvertretungsverhältnis analog dem privatrechtlichen immerhin nicht bedenkenfrei ist. Trotzdem ist die Ansicht Fingers deshalb abzulehnen, weil sie mit dem Vertrauensverhältnis zwischen Provinzialverwaltung und Bevollmächtigten nach dem pr. A. G. und erst mit dem von der Reichsverfassung gewolltem Auftragsverhältnis unvereinbar ist. Er unterscheidet anscheinend nicht zwischen der Stellung des gewählten Vertreters — zwischen diesem und der Provinzialverwaltung besteht ja ein Vertrauensverhältnis nach pr. A. G. — und derjenigen des von Fall zu Fall mit der Vertretung Beauftragten.

Von dem Auftragsverhältnis ist wiederum die Vollmacht zu trennen. Der Reichsrat prüft nicht nach, ob der bevollmächtigte Vertreter auch im Sinne seines Auftraggebers gehandelt hat. Die Vollmacht ist, wie § 7 RRGO. vorschreibt, zu den Akten zu übergeben. Doch ist eine schriftliche Vollmacht bei der Vertretung durch Bevollmächtigte desselben Landes nicht erforderlich.[7])

Steht es nun im Belieben des Hauptbevollmächtigten, welche Art der Stellvertretung er im einzelnen Falle wählen will, ob er seinem gewählten Vertreter die Ausübung des Stimmrechtes überlassen oder einen von ihm abhängigen Substituten beauftragen will? Die Frage gelangt bei der augenblicklichen Praxis eben dadurch zu hoher Wichtigkeit, daß die Bestimmung der Person des Hauptbevollmächtigten und die des Vertreters im Wege des Kompromisses zwischen den Hauptparteien des Provinzialausschusses bezw. des Magistrates von Berlin erfolgt. Der Hauptbevollmächtigte gehört in der Regel der stärksten Partei an, der Stellvertreter der zweitstärksten; beide Parteien lassen sich dann bei der Wahl gegenseitige Unterstützung angedeihen. Dieser ganze Vorgang zeigt, daß es den Absichten des Wahlkörpers entspricht, wenn wenigstens bei längeren Verhinderungsfällen der gewählte Stellvertreter zum Erscheinen kommt.

Nach der Praxis[8]) und der Ansicht von **Meyer-Lucerssen**[9]) steht es im Belieben des Hauptbevollmächtigten, welche Art der Stellvertretung er im Einzelfall wählen will. In der Presse wie im Parlament

---

[6]) Verwaltungsarchiv. Bd. 30, S. 489. (April 1925).

[7]) „Wenn mehrere Bevollmächtigte eines Landes oder einer Provinzialverwaltung sich gegenseitig vertreten."

[8]) Kölnische Volkszeitung 7. 8. 1922. (Abendausgabe).

[9]) a. a. O. S. 50.

ist denn auch das Vorgehen von Provinzialvertretern hierbei Gegenstand des Angriffs und der Beschwerde gewesen. So warf die Rheinische Zeitung vom 26. Juli 1922: „Die Rheinprovinz im Reichsrat" dem rheinischen Vertreter[10]) vor, er habe sich nicht durch den mit freiem Stimmrecht ausgestatteten gewählten Stellvertreter, einen Sozialdemokraten, vertreten lassen, sondern durch „Reaktionäre".

Im Hauptausschuß des preußischen Landtages erklärten mehrere Mitglieder, daß die Art und Weise, wie sich Provinzialvertreter hätten vertreten lassen, völlig unhaltbar sei. Hierüber berichtete der Abg. **Schulz** am 8. Juni 1923 im Plenum.[11]) Interessant sind dann die Ausführungen des Abg. **Müller**,[12]) der sich über das Vorgehen des Vertreters von Niederschlesien beschwerte. Bei der Wahl des Hauptbevollmächtigten hätte das Los für den frühern Oberpräsidenten, Herrn v. **Gunther** entschieden, nachdem im Wahlgang fünf gegen fünf Stimmen gestanden hätten. Auch bei der Wahl des Stellvertreters wäre die Entscheidung durch Los aus demselben Grunde erforderlich gewesen, aber diesmal auf den Sozialdemokraten **Zimmermann** gefallen. Später habe aber der Herr v. **Günther** „einen pommerschen konservativen Parteifreund" mit der Vertretung beauftragt. Hiergegen habe der Provinzialausschuß durch seinen Vorsitzenden den Fürsten **Hatzfeld** folgende Eingabe an den „Vorsitzenden des Reichsrates" gesandt:

„Der Provinzialausschuß von der Provinz Niederschlesien richtet das Verlangen an den Herrn Vorsitzenden des Reichsrates dafür Sorge zu tragen, daß die Provinz Niederschlesien im Fall der Verhinderung durch den gewählten Stellvertreter vertreten wird."

Dementsprechend lautete auch ein Antrag Limbertz, Leid, Dr. Bredt (Drucks. d. pr. Landtages, 1. Wahlp., 1. Tagung, Nr. 7981) folgendermaßen:

„Bei nicht vorübergehender Verhinderung eines Mitgliedes erfolgt die Vertretung durch den gewählten Stellvertreter."

Hierin liegt eine Bestätigung der oben vertretenen Ansicht, daß es den Absichten des Wahlkörpers entspricht, wenn wenigstens bei längerer Verhinderung der gewählte Vertreter in den Reichsrat kommt. Da aber, wie wir oben gesehen haben, zu der Subsitutionsbefugnis des Gewählten irgend eine dahingehende Ermächtigung unentbehrlich ist, der Wahlkörper eine solche aber nur für vorübergehende Verhinderung erteilen dürfte, steht es nicht im Belieben des Gewählten, wie er bei seiner Vertretung vorgehen will. Bei längerer Verhinderung ist der Hauptbevollmächtigte m. E. verpflichtet, dem gewählten Stellvertreter die „Vertretung der Provinz" zu überlassen. Tut das der Provinzialvertreter nicht und überträgt vielmehr einem andern Reichsratsmitgliede seine Vertretung, so ist m. E. der Reichsrat berechtigt, den letztern als nicht legitimiert zurückzuweisen. Allein diese

---

[10]) Einem Mitglied der Zentrumspartei.
[11]) Sitzungsb. d. pr. Landtages. 8. 7. 1923. 249. S. Sp. 17 746,
[12]) Sitzungsb. d. pr. Landtages, Sp. 17 882.

Lösung entspricht Sinn und Zweck der Reichsverfassung wie auch des preußischen Ausführungsgesetzes.

C. § 14. Die Rechtsstellung der Provinzialvertreter und ihre Bedeutung für den Reichsrat.

Der Reichsrat bietet dem Betrachter das Bild innerer Uneinheitlichkeit. Abgesehen davon, daß durch die Provinzialvertreter neben der einzelstaatlichen Geltung dem regionalen Gedanken ein Platz eingeräumt wird, — darüber vgl. unten § 23 — ist das freie Stimmrecht eines Fünftels der Mitglieder die Ursache. Die Provinzialvertreter mit freiem Stimmrecht nach dem pr. A. G. passen in ein Staatenhaus, dessen Abgeordnete ihrer persönlichen Ueberzeugung folgen, nicht aber in eine Staatenvertretung mit Bundesratstyp, deren Mitglieder an die Weisungen ihrer Auftraggeber gebunden sind. Nicht die persönliche Ueberzeugung eines Bevollmächtigten soll hier zur Geltung kommen, sondern die Diagonale aller Kräfte, die im Heimatstaat tätig sind, um das Staatswesen zu bilden.[1])

Daß die Provinzialvertreter somit ein fremdes Element bilden im jetzigen Reichsrat, liegt auf der Hand. Dieser innere Zwiespalt wäre beseitigt, wenn das preußische Gesetz vom 3. Juni 1921 den Provinzialverwaltungen die Möglichkeit der Erteilung von Weisungen und der Abberufung eingeräumt hätte. Daß damit ein Moment der Unsicherheit in den Reichsrat getragen würde, wie man bei der Beratung des Gesetzes meinte,[2]) trifft nicht zu; denn auch die von den Regierungen entsandten Bevollmächtigten können jederzeit abberufen werden. — Gerade bei den Verwaltungsfunktionen des Reichsrates erlangt das Bedeutung. Denn der Verwaltung ist eben Bindung an Weisungen, Unterordnung eigen. In dieser Erkenntnis wollte der Abg. **v. Delbrück** bereits im Verfassungsausschuß zu Weimar frei stimmenden Provinzialvertretern nur Mitwirkung bei der Gesetzgebung einräumen.[3])

V. Kapitel.

Stellung gegenüber den andern Reichsorganen.

Während sich schon aus der Stellung im Reichsrat selbst das Verhältnis zu der Reichsregierung ergibt, sind nunmehr die Beziehungen zum Reichstag und vorläufigen Reichswirtschaftsrat zu untersuchen.

A. Stellung gegenüber dem Reichstag und seinen Ausschüssen.

Bei der Prüfung des Verhältnisses der Provinzialvertreter zum Reichstag und seinen Ausschüssen sind drei in der Literatur nicht genügend getrennte Fragen zu unterscheiden:

1. Kann der Provinzialvertreter im Reichsrat auch Reichstagsabgeordneter sein?

---

[1]) **Bismarck** in der Rede vor dem Reichstag am 19. April 1871.
[2]) Sitzungsb. d. pr. Landtages 1921, S. 1219.
[3]) Prot. des Verfassungsaussch. S. 122.

2. Kann der Provinzialvertreter als Reichsratsmitglied an den Verhandlungen des Reichstages und seiner Ausschüsse teilnehmen?
3. Kann der Reichsrat sich durch einen Provinzialvertreter im Reichstag vertreten lassen?

I. § 15. Die Frage der Inkompatibilität.

Nach der Bismarckschen Reichsverfassung war die Mitgliedschaft von Bundesrat und Reichstag unvereinbar (Art. 9, Satz 2). Diese Bestimmung sollte verhindern, daß dieselbe Person dadurch in einen Widerstreit der Pflichten gerät, daß sie als Angehörige zweier unabhängig neben einander stehender Organe in dem einen ihrer Ueberzeugung folgen, in dem andern auf Grund von Weisungen abstimmen muß. Gegen diese Vorschrift richtet sich bereits zur Zeit des Bestehens des alten Bundesrates der Kampf; denn gerade sie bedeutete eine scharfe Spitze gegen den Parlamentarismus.[1] Die für den richtigen Staatssekretär unerläßliche Berufung in den Bundesrat brachte Mandatsverzicht im Reichstag und damit den Verlust der lebendigen Verbindung mit der Volksvertretung mit sich. Auch die Oktoberreform brachte keine Streichungen des Art. 9, Satz 2, sondern nur die des die Sphäre der Inkompatibilität ebenfalls betreffenden Art. 21, Abs. 2.

Weder die Weimarer Reichsverfassung noch das pr. A. G. vom 3. Juni 1921 enthalten eine Vorschrift über die Vereinbarkeit. Beseitigt wurde aber die alte Bestimmung der Unvereinbarkeit[2]) und zwar aus Abneigung gegen den Bismarckschen Bundesrat.. Nach der geschichtlichen Entwicklung bestände danach eine Inkompatibilität nicht mehr. Trotzdem ist **Finger** der Ansicht, daß niemand gleichzeitig Mitglied des Reichstages und Reichsrates sein könne. Die Funktionen seien innerlich unvereinbar, da der Reichstag die unitarische, der Reichsrat die föderalistische Komponente der Reichswillensbildung sei. Beide sich widerstrebenden Strömungen sollten in der resultierenden zum Ausdruck kommen.[3]) Anders mit Recht die herrschende Ansicht;[4]) auch die in Ausführung des Gesetzes vom 3. Juni 1921 ergangene pr. Verordnung vom 7. 10. 22 (G. S. 441) sieht gleichzeitige Mitgliedschaft vor. Gewiß ist der Reichsrat als Gegenspieler zum Reichstag gedacht, ebenso wie der preußische Staatsrat zum preußischen Landtag, wo eine allerdings heiß umstrittene Unvereinbarkeitsnorm besteht. (Art. 33 pr. V.). M. E. besteht keine Unvereinbarkeit, denn sie entspricht nicht dem Geiste

---

[1]) Vgl. hierzu die Ausführungen von **Max Weber**: „Parlament und Regierung“, 1918, S. 156; Erich Kaufmann, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, 1917, S. 72 z. B; Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, 1922, S. 306 f.

[2]) Vgl. § 97 d. Verf. vom 28. 3. 1849 und fast wörtlich damit übereinstimmend § 38 des E. II von 1919 f. d. Staatenhaus.

[3]) Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 293.

[4]) A. a. Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. I, S. 644.

Weimars und seiner Verfassung, die jene Spitze gegen den Parlamentarismus beseitigen wollte. Das Problem der Inkompatibilität steht in engen Zusammenhange mit dem Grundsatz der bindenden Instruktion. Da aber in der augenblicklichen Praxis die Provinzialvertreter mit freiem Stimmrecht ausgestattet sind, ist ja ein Widerstreit nicht zu befürchten. Anders wäre es, wenn sie Weisungen der Provinzialverwaltungen folgen müßten. Aber auch dann wäre eine Unvereinbarkeit abzulehnen.

II. § 16. Können die Provinzialvertreter als solche im Reichstage erscheinen.

Im Gegensatz zu der Reichsverfassung von 1871, die den Mitgliedern des Bundesrates das Recht auf Anwesenheit und jederzeitiges Gehör im Reichstage einräumte,[1]) hüllt sich auch bei dieser Frage die Verfassung von 1919 in Schweigen. Im Verfassungsausschuß vertraten die Abg. **Spahn** und **Liesching** (würt. Gesandter) die Ansicht,[2]) daß man die Provinzen von einem Auftreten im Reichstage nicht ausschließen dürfe, denn sonst könnte ja eine Regierung, die mit der Stellungnahme der Provinzialvertreter im Reichsrat nicht einverstanden sei, den Einfluß derselben im Reichstage wieder beseitigen. Aber herrschend blieb im Verfassungsausschuß die Meinung, daß die Reichsratsmitglieder als solche einschließlich der Provinzialvertreter kein Recht auf Gehör in den Reichstagssitzungen haben.[3]) Vielmehr haben nach Art. 33 R. V. die **Länder** das Recht, zur Darlegung des Standpunktes ihrer Regierung innerhalb der Tagesordnung Bevollmächtigte in die Reichstagssitzungen zu entsenden.[4]) Nun sieht § 9 RRGO. für den Reichsrat vor, daß die Reichsregierung die Bevollmächtigten zum Reichsrat dem Reichstag benennt und sie bis zur anderweitigen Bestimmung der Länder zugleich als Bevollmächtigte derselben zu den Verhandlungen des Reichstages bezeichnet.[5]) Wenn auch die Provinzialvertreter den Vertretern der Länder im Reichsrat, die von den Regierungen ernannt werden, grundsätzlich gleichstehen, so darf die Vermutung des § 9 RRGO. doch nicht ohne weiteres auf die Provinzialvertreter angewandt werden. Der Art. 33, Abs. I, Satz 2 R. V. setzt voraus, daß die Länder ihre Bevollmächtigten zum Reichstag instruieren, was allerdings auch hier als Innenverhältnis den Reichstag nichts angeht. Die Verfassung gibt aber keinen Anlaß, für Preußen auch bezüglich seiner Interessenvertretung im Reichstag eine Ausnahme zu machen und diese unabhängigen Provinzialvertretern zu

---

[1]) Art. 9; vgl. § 2 d. G. vom 28. 10. 1918;

[2]) Prot. d. V.-Aussch. S. 161.

[3]) Vgl. die Ausführungen des Abg. Koch und v. Delbrück, Prot, d. V.-Aussch. 160, 161.

[4]) Bilfinger, Einfluß der Einzelstaaten, S. 80.

[5]) Zeimann, Der Reichsrat, S. 62—63 sieht hierin eine Verfassungsänderung. Das ist jedoch nicht der Fall; denn den Ländern steht es ja frei, eine abweichende Bestimmung zu treffen.

übertragen. Natürlich kann das preußische Staatsministerium einen Provinzialvertreter mit Preußens Vertretung im Reichstag betrauen, der dann aber an seine Instruktionen gebunden ist. Aber grundsätzlich ist den gewählten Reichsratsmitgliedern im Gegensatz zu den andern Reichsratsbevollmächtigten, die aus praktischen Gründen auch in der Regel mit der Vertretung im Reichstag betraut sind, das Recht auf Gehör im Reichstage nicht zuzuerkennen. A. A. ist **W. Jellinek**, der in seinem Rechtsgutachten Groß-Hamburg dem Vertreter Schleswig-Holsteins im Reichsrat auf Grund von § 9 RRGO. das Recht einräumt, die Belange seiner Provinz im Reichstag zu verteidigen.[6])

Zu trennen von der Frage nach dem Recht auf Gehör ist die andere, ob ein Recht auf Teilnahme an den Sitzungen des Reichstages und seiner Ausschüsse besteht. Dies ist den Provinzialvertretern zuzubilligen, da sie ja auch nach § 9 RRGO. dem Reichstage als preußische Bevollmächtigte benannt werden. Die preußische Regierung kann den Provinzialvertretern diese Befugnis entziehen, was sie aus politischen Gründen wohl unterlassen dürfte. Auch an den Sitzungen der Ausschüsse können die Provinzalvertreter teilnehmen; nur im Reichstagsausschuß für auswärtige Angelegenheiten haben allein die Mitglieder ein Recht auf Teilnahme.

Die oben gestellte Frage ist also dahin zu beantworten, daß den Provinzialvertretern im Reichstage kein Recht auf Gehör, sondern nur ein Recht auf Teilnahme zusteht.

III. § 17. Kann der Reichsrat Provinzialvertreter mit der Vertretung im Reichstage beauftragen?

Der Bundesrat konnte seine Beschlüsse durch Mitglieder oder Kommissare vertreten lassen. Nach der neuen Reichsverfassung bestehen keine unmittelbaren Beziehungen zwischen Reichsrat und Reichstag. Die Reichsregierung soll die Anschauung des Reichsrates mit vertreten, wenn dieselbe von der ihrigen bei Gesetzesvorlagen abweicht. (Vgl. Art. 69, 74 d. R. V.) Ob dies Ergebnis beabsichtigt war, etwa um die Gefahr zu beseitigen, daß die im Reichsrat verkörperte Gesamtheit der Landesregierungen sich zu einer Nebenregierung auswachse und so die verfassungsmäßige Reichsregierung beiseite drängen könnte, oder ungewollt war, läßt sich aus den Materialien nicht feststellen.[1]) — Doch macht das Zusammenarbeiten des Reichstages und Reichsrates auf dem Gebiete der Gesetzgebung eine Verbindung notwendig. (Art. 74.) Dieser Art. 74 d. R. V. spricht von einer Uebereinstimmung von Reichstag und Reichsrat, die offenbar durch unmittelbare Verhandlungen zustande kommen soll. In der Praxis sind denn auch Mitglieder des Reichsrates mit Parteiführern im Reichstag zu Verhandlungen zusammengetreten. Diese Uebung hat ihren Niederschlag gefunden in § 96 und 97 der Geschäftsordnung des Reichstages vom 12. 7. 1922 in Fassung der Bekanntmachung vom 17. 2. 1923 (R. G. Bl. II, S. 101). Nach § 96 RTGO. ist die Besprechung wieder eröffnet, wenn u. a. ein

---

[6]) S. 17; abgedruckt in der Deutschen Gemeindezeitung 1921.

[1]) Vgl. Prot. d. Verfassungsaussch. S. 160.

Bevollmächtigter des Reichsrates nach dem Schluß der Besprechung das Wort zu dem betreffenden Gegenstande ergreift. Hierunter sind m. E. die vom Reichsrat entsandten Bevollmächtigten zu verstehen, wenn die Hervorhebung überhaupt einen Sinn haben soll. Denn die Regierungsvertreter, die natürlich auch Bevollmächtigte zum Reichsrat sein können, sind vorher eigens genannt. Ihr Recht zum Erscheinen im Reichstage leitet sich ja nicht aus ihrer Eigenschaft als Reichsratsbevollmächtigte, sondern in erster Linie aus der Stellung als Ländervertreter nach Art. 33 d. R. V. her. — Der von der Mehrheit des Reichsrates „ersuchte Vertreter wird namens seines Landes und der Länder, die ihn hierzu ermächtigt haben, sich zum Worte melden und kann dann in seinen Ausführungen die abweichende Ansicht des Reichsrates darlegen". [2])

Danach besteht, wenn obige Auslegung des § 96 RTGO. zutrifft, ein Widerspruch zwischen Reichsverfassung, die einen solchen Verkehr nicht vorgesehen hat, und Geschäftsordnung des Reichstages. Ohne ihre rechtliche Natur [3]) näher zu prüfen, sei nur darauf hingewiesen, daß sie zwar theoretisch die Verfassung nicht abzuändern vermag, praktisch aber die Bestimmungen der Verfassung gegenüber Abänderungen durch die Geschäftsordnung einen nur sehr geringen Schutz genießen. Die Vorschriften der Geschäftsordnung gleichen insofern den „Beschlüssen eines obersten Gerichts," die unanfechtbar sind. [4])

Aus praktischen Gründen hat sich so ein Verkehr zwischen Reichsrat und Reichstag entwickelt. Der Reichsrat kann natürlich auch Provinzialvertreter mit seiner „Vertretung" im Reichstage beauftragen, was besonders dann der Fall sein wird, wenn ein besonderes Provinzinteresse berührt wird.

B. § 18. Verhältnis zu dem Reichswirtschaftsrat und seinen Ausschüssen.

Auch bei der Behandlung des Verhältnisses der Provinzialvertreter zum vorläufigen Reichswirtschaftsrat sind die drei Fragestellungen wie beim Reichstage auseinanderzuhalten.

1. Ueber die Frage der Unvereinbarkeit fehlt es wieder an jeder reichsrechtlichen Norm. Der Art. 3, Abs. 2 der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftrat vom 4. 5. 1920 enthält nur die Bestimmung, daß die Zugehörigkeit zum Reichstag die Zugehörigkeit zum Reichswirtschaftsrat nicht ausschließt. Daraus ist für die Reichsratsmitglieder nichts zu entnehmen. Die preußische Verordnung vom 7. November 1922 kennt gleichzeitige Mitgliedschaft. Besteht doch auch zwischen Reichsrat und (vorläufigem) Reichswirtschaftsrat kein Gegensatz, der eine Unvereinbarkeit rechtfertigen könnte.

2. Die Provinzialvertreter haben in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Reichsrates kein Recht auf Gehör im Reichswirtschaftsrat.

---

[2]) Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 13, 1925, S. 198.

[3]) Hatschek, Parlamentsrecht des Deutschen Reiches 1915, S. 42; Dorndorff, Diss. Die Geschäftsordnung des Reichstages, S. 14, 15, 1919.

[4]) G. Jellinek, Schriften und Reden, Bd. 2, S. 260.

Nur als Vertreter Preußens können sie gemäß Art. 10, Abs. 3 der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat in diesem erscheinen. Auch diese Vorschrift setzt wie Art. 33 d. R. V. eine Instruktion voraus; eine Vermutung dafür, daß sie als Bevollmächtigte Preußens an den Sitzungen teilnehmen können, in der Form des § 9 RRGO. besteht hier nicht.

3. Auch die Frage, ob der Reichsrat durch eines seiner Mitglieder, gegebenenfalls also auch durch einen Provinzialvertreter seinen Standpunkt vertreten lassen kann, ist zu verneinen. Eine direkter Verkehr zwischen Reichsrat und Reichwirtschaftsrat besteht nicht; ein Bedürfnis dazu ist auch wegen der oben erwähnten Bestimmung des Art. 19. III nicht vorhanden. Die Landesvertreter, u. U. auch instruierte Provinzialvertreter können zur Bestärkung der Ansicht ihrer Landesregierung sich auf die im Reichsrat zutage getretenen Meinungen der anderen Länder berufen.

VI. Kapitel.

§ 19. Stellung gegenüber dem preußischen Landtag und dem preußischen Staatsrat.

1. Darf ein Provinzialvertreter Mitglied des preußischen Landtages sein? Wäre eine Vereinbarkeit beider Funktionen damit im Einklang, daß der Reichsrat kein aus von den Einzellandtagen gewählten Abgeordneten bestehendes Staatenhaus, sondern eine Ländervertretung sein sollte mit Bundesratstyp? Es besteht kein Grund für eine Unvereinbarkeit; denn „der frühere Unterschied zwischen Regierung und Volksvertretung im Sinne eines Zuständigkeitsgegensatzes darf nicht mehr gemacht werden.“ [1])

2. Keine Bedenken bestehen auch gegen eine Zugehörigkeit von Provinzialvertretern zum preußischen Staatsrat. Denn die Funktionen des Reichsrates und des Staatsrates sind ähnlich, und beide dienen zur Vertretung der Länder bezw. Provinzen bei Gesetzgebung und Verwaltung. Sowohl als Mitglied des Reichsrates wie als Mitglied des Staatsrates hat der Provinzialvertreter das Interesse seiner Provinz wahrzunehmen. Im preußischen Landtag wurde sogar ein Antrag der sozialdemokratischen Partei am 11. Juni 1923 [2]) eingebracht, der zur Beseitigung bestehender Mängel eine Personalunion von Staatsratsmitgliedern und Provinzialvertretern im Reichsrat vorsah, wie sie ja auch der „Finanzrat“ im Entwurf einer preußischen Verfassung enthielt. Funktionen als Staatsratsmitglied und Provinzialvertreter sind also wohl vereinbar.

VII. Kapitel.

A. § 20. Beamten- oder Abgeordneteneigenschaft der Provinzialvertreter.

Ueber die Frage, ob die Provinzialvertreter Beamte oder Abgeordnete sind, enthält die Literatur nur allgemeine Behauptungen,

---

[1]) Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 294.

[2]) Vgl. die Ausführungen des Abg. Dr. Badt im pr. Ldtg. Sitzungsberichte 251. S., 1923, Sp, 17 875.

ohne sie näher zu begründen. So legt **Hatschek** den Reichsratsbevollmächtigten allgemein die Eigenschaft von diplomatischen Vertretern,[1]) **Stier-Somlo** den von den Landesregierungen entsandten Bevollmächtigten die Eigenschaft von Landesbeamten bei, ohne die Stellung der Provinzialvertreter in dieser Beziehung zu erörtern.[2]) **Meyer-Lucerssen** gibt ihnen bezüglich ihrer Stellung zu dem preußischen Staatsministerium und den Provinzen die Stellung von Abgeordneten, Parlamentariern.[3])

Reichsbeamte sind sie nicht; denn sie sind nur Glieder eines Reichsorgans, üben als solche keine Willens- und Lebensfunktionen des Reiches aus. Da sie auch weder vom Reichspräsidenten ernannt, noch seinen oder der Reichsregierung Anordnungen Folge zu leisten verpflichtet sind, fallen sie nicht in den Rahmen des § 1 des Reichsbeamtengesetzes. Sind sie etwa preußische Landes- oder gar Kommunalbeamte?

Die preußischen Gesetze enthalten kein Definition des Beamtenbegriffs; aber Theorie und Praxis sehen als Voraussetzung der Beamteneigenschaft ein Unterordnungsverhältnis gegenüber einem politischen Gemeinwesen, eine Verpflichtung zur Leistung von dauernden Diensten an. Die Provinzialvertreter stehen aber weder zu dem preußischen Staatsministerium noch zu dem Provinzialverband noch dem pr. A. G. in irgend einem Dienstverhältnis. Ja, wenn man mit der herrschenden Meinung den § 8, Abs. 2 pr. A. G. als mit der Reichsverfassung im Einklang stehend ansieht, ist der Gewählte gar nicht zur Ausübung seines „Amtes“ verpflichtet. Er braucht ebenso wie ein Reichs- oder Landtagsabgeordneter an den Abstimmungen des Reichsrates gar nicht teilzunehmen, ohne sein „Amt“ deswegen niederlegen zu müssen oder zur Rechenschaft gezogen zu werden! Es zeigt sich, wohin die folgerichtige Durchführung des § 8, Abs. 2 pr. A. G. führt. Anders wäre es, wenn das pr. G .v. 3. Juni 1921 der Reichsverfassung entsprechend ein Auftrags- oder Dienstverhältnis zwischen Provinzialverwaltung und dem von ihr Gewählten bestünde. Dann wären die Provinzialvertreter zwar nicht als Kommunalbeamte, da sie ja als Vertreter Preußens nicht für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellt sind, (§ 1 d. G. betr. Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899), sondern wohl als preußische Staatsbeamte anzusehen.

Nach der augenblicklichen durch d. pr. A. G. geschaffenen Lage ist aber eine Beamteneigenschaft der Gewählten abzulehnen. Sind sie etwa Abgeordnete? Gegen ihre Abgeordneteneigenschaft spricht zunächst die rechtliche Natur des Reichsrates, das Fehlen einer Immunität, die ihnen offen stehende Möglichkeit, sich vertreten zu lassen und vor allem, daß sie ebenso wie die Mitglieder des preußischen Staatsrates keine Volksvertreter sind. Sie sollen vielmehr Preußen als Land vertreten. Die Provinzialvertreter können, da ihnen eine

[1]) Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 718.
[2]) Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 650.
[3]) Die rechtl. Stellung der Bevollm. z. Reichsrat. S. 15.

Immunität mangelt,[4]) wegen ihrer Abstimmung gerichtlich, nicht aber im Gegensatz zu den andern Reichsratsbevollmächtigten, die als Landesbeamte anzusehen sind, disziplinarisch verfolgt werden.

Die Provinzialvertreter sind somit nach dem pr. A. G. als „Bevollmächtigte“ anzusehen, deren Stellung infolge des freien Stimmrechts und der festen Dauer ihres „Amtes“ sich derjenigen eines Abgeordneten nähert.

B. § 21. Stellung gegenüber der Rechtspflege.

1. Nach § 18, Abs. 2 G. V. G. sind die Mitglieder des Reichsrates, die von dem Lande abgeordnet sind, in dessen Gebiet der Reichsrat seinen Sitz hat, im Gegensatz zu den andern Reichsratsbevollmächtigten der preußischen Gerichtsbarkeit unterworfen. Dagegen gelten auch für sie die Bestimmungen der § 382, § 402 Z. P. O, sowie § 50, § 72 St. P. O. Sie dürfen demnach nicht ohne Genehmigung des Reichsrates während ihres Aufenthaltes am Sitze des Reichsrates als Zeugen oder Sachverständige an einem andern Orte vernommen werden. Auch dürfen sie die Berufung zum Amte eines Schöffen und eines Geschworenen ablehnen. (§ 35, § 84 G. V. G.)

Die bisher zweifelhafte Frage, ob auch § 904 Z. P. O. auf die Provinzialvertreter Anwendung finde, ist durch die Bekanntmachung der Zivilprozeßordnung in neuer Fassung vom 17. 5. 1924 (R. G. Bl. S. 437 ff.) in verneinendem Sinne entschieden worden. Während man früher die Vorschriften des § 904 auf sie anwenden mußte, wenn man den Reichsrat als gesetzgebende Versammlung ansah,[1] ist dies jetzt ausgeschlossen; denn der § 904 erwähnt nur noch Reichstag und Landtage.

Ein strafrechtlicher Schutz steht den Provinzialvertretern nach § 105, § 106 St. G. B. zu, nicht aber im Gegensatz zu den Mitgliedern des preußischen Staatsrates eine Immunität. Auch hier ist die Konsequenz aus dem angeblich freien Stimmrecht nicht gezogen.

C. § 22. Rechte auf Entschädigung.

Die Rechte der Provinzialvertreter auf Entschädigung sind geregelt in der Vo. vom 7. Nov. 1922 (G. S. S. 441) in Fassung der Vo. vom 28. Sept. 1923 (G. S. S. 448). Besondere Bestimmungen gelten für die gleichzeitige Mitgliedschaft an andern Organen des Reiches oder Preußens. (§ 3 d. Vo.).[1])

VIII. Kapitel.

§ 23. Ueberblick; die Bedeutung der Provinzialvertretung im Aufbau des Reichsstaatsrechts.

Ueberblicken wir die rechtliche Stellung der Provinzialvertreter, so können wir uns des Eindrucks nicht erwehren, daß sie unklar und

---

[4]) Anders z. B. die Mitglieder des Ständerates in der Schweiz; Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht 1923, S. 159.

[1]) Vgl. dazu Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 650.

mit manchen Mängeln behaftet ist. Das pr. A. G. wurde insofern dem Gedanken der Reichsverfassung gerecht, als es den Provinzialvertretern eine unabhängige Stellung dem preußischen Staatsministerium gegenüber einräumte. Und alle Versuche, diese Bestimmung zu beseitigen und eine einheitliche Stimmabgabe Preußens festzulegen, von dem Antrag **Eynern** im Mai 1921 über den Antrag Dr. **Badt** im Juni 1923 [1]) bis zum Antrag **v. Campe** im Januar 1924 [2]) scheiterten daran, daß eben diese Schwächung von Preußens Einfluß nicht durch Landesgesetz, sondern verfassungsänderndes Reichsgesetz beseitigt werden kann. Und auf der andern Seite sahen wir, daß dem Gedanken der Vertretung der Selbstverwaltungskörper nicht genügend Rechnung getragen wurde. Dies hat wohl darin seinen Grund, daß man, teilweise unter außerpolitischen Druck eine Stärkung der Provinzialautonomie als nicht erstrebenswert ansah. Auf die mangelhafte Durchführung dieses Einflußrechts der Provinzen sind denn auch sehr viele Mängel, die sich im Laufe der Darstellung gezeigt haben, zurückzuführen. — Dieses Bild verstärkt sich noch bei der Betrachtung der Stellung der Provinzialvertretung im Aufbau des Reichsstaatsrechts. In der selbständigen Vertretung der Provinzen liegt ein Einbruch in das System des **einzelstaatlichen** Einfluß auf die Bildung des Reichswillens. „Das Prinzip des einzelstaatlichen Einflußrechts ist durchkreuzt vom regionalen Gedanken . . . . Das bundesstaatliche Einflußsystem erschöpft sich allerdings nicht in der Beteiligung der Länder im Reichsrat; von seiner materiellen Seite ganz abgesehen, sei hier an den Art. 33 R. V. erinnert, der lediglich den Ländern Einflußrecht im Reichstag verbürgt. Aber diese Erwägung kann über die Erkenntnis nicht hinwegtäuschen, daß die gegenwärtige Stellung der preußischen Provinzen im Reichsrat mit dem bestehenden deutschen bundesstaatlichen System unvereinbar ist.“ [3])

In Art. 63, I, 2, der insofern mit Art. 18 sehr eng verbunden ist, was auch die Materialien beweisen (Art. 15 und 19 des Entwurfes der Regierung), liegt eine Kompromißlösung des sog. preußisch-deutschen Problems in Weimar. Man ließ zwar den Bestand des preußischen Staates unangetastet, erstrebte aber mit der Provinzialvertretung eine allmähliche „Föderalisierung“ Preußens. Und wohin dieser Gedanke einer Schwächung Preußens geführt hat, hat sich auch bei der verwandten Einrichtung des preußischen Staatsrates gezeigt, worin sich die einzelne preußische Provinz sogar „totstimmt“.

Und bei näherer Betrachtung wird sich zeigen, daß diese Kompromißlösung eigentlich recht wenig in den Aufbau der Weimarer Verfassung paßt.

Als man den Reichsrat schuf, verließ man den Boden **Bismarcks** und seiner Lieblingsschöpfung, des Bundesrates gerade dadurch, daß man Preußens Einfluß so schwächte, sein Stimmgewicht u. U. sogar unter das eines andern Gliedstaates sinken ließ. Nicht zuletzt hierdurch

---

[1]) Vgl. Sitzungsb. d. pr. Landtages 1923, 251. S., Sp. 17 873.
[2]) Drucks. d. pr. Landtages 1924, Nr. 7 426.
[3]) Bilfinger, Einfluß der Einzelstaaten, S. 80.

wurde aufgegeben jenes stärkste Stück Unitarismus im Bismarckschen Reiche, nämlich die preußische Hegemonie, die sich zwar weitgehend auf seine wirtschaftliche Vormachtstellung, zum großen Teil aber auch auf seine Stellung im Bundesrate stützte. Dieser Bundesrat war nur scheinbar, formell-staatsrechtlich föderalistisch; nur scheinbar war er ein Hort föderalistischer Bestrebungen; in Wirklichkeit war er die Grundlage eines Föderalismus hegemonischer Art,[4]) eines Unitarismus eigener Art, wie **Triepel** zuerst nachgewiesen hat.[5]) **Bismarck** kämpfte nur gegen „den mit dem hegemonischen konkurrierenden demokratisch-parlamentarischen Unitarismus",[6]) der verkörpert in der langsam, aber stetig steigenden Macht des Reichstages in seinem langen Kampfe gegen den hegemonischen Föderalismus siegte[7]) und in Art. 63, Abs. 1, Satz 2 einen der beredtesten Zeugen dieses Sieges fand.

Während man den Reichstag als das unitarische Reichsorgan mit einer gewaltigen Machtfülle ausstattete, ließ man den Reichsrat föderalistischer, ja partikularistischer werden als den Bundesrat **Bismarcks.** Während zudem früher in Preußens Stimme schon eine starke Ausgeglichenheit in die Erscheinung trat, ist jetzt im Reichsrat Sonderbestrebungen Tür und Tor geöffnet. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet, paßt der Art. 63, I 2 m. E. nicht recht in das Verfassungswerk von Weimar mit seinen unitarischen Zügen.[8])

Und so liegt denn die Einrichtung der Provinzialstimmen auf jener geistigen Linie, wie schon die geschichtliche Entwicklung zeigte (§ 1), die von **Pfizer** über den insbesondere durch **F. W. Förster** zur geistigen Auferstehung gelangten **Constantin Frantz** zu den Verfechtern des „echten" Föderalismus in der Gegenwart führt. Denn dieser verlangt „ein Verschwinden der preußischen Hegemonie zugunsten eines wirklich föderalistischen Bundesstaates.[9]) Dieser in seinem tiefsten Grunde romantisch und weltbürgerlich orientierte „echte" Föderalismus bedeutet politisch den deutschen Partikularismus, die Negation eines aktionsfähigen Staates, wie **Bilfinger** auf der Tagung des „Vereins der deutschen Staatsrechtslehrer" in Jena betonte.[10]) Und der Ersatz,

---

[4]) Bilfinger auf der Tagung des Vereins d. d. Staatsrechtslehrer. Veröffentlichungen, Heft 1, S. 35 ff. z. B. S. 38.

[5]) Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, 1907.

[6]) Anschütz, Veröffentlichungen des Vereins d. d. Staatsrechtslehrer Heft 1, S. 14.

[7]) Die Begriffe „Unitarismus" und „Föderalismus" sind zwar Gegensätze, schließen sich aber nicht aus. Der hegemonische Unitarismus (Anschütz) deckt sich dem Sinne nach mit dem hegemonialen Föderalismus (Bilfinger); vgl. Heft 1 der Veröff. d. d. Staatsrechtslehrer S. 10 ff, S. 35 ff.

[8]) Vgl. Mommsen, Unitarismus und Föderalismus, Ztschft. f. Politik. Bd. 14, S. 117 ff.

[9]) Beyerle in der Festschrift der Görres-Gesellschaft für Felix Porsch, Bd. 40, S. 128 ff.

[10]) Veröffentlichungen des Vereins, Heft 1, 1924, S. 40 ff.

den Weimar für die preußische Hegemonie als die Klammer des Reiches suchte, nämlich der Gedanke an den deutschen Nationalstaat, hat sich nicht kräftig genug gezeigt.

Die Weimarer Verhandlungen waren ein ständiges Auseinandersetzen mit Bismarck und zwar gerade dann, wenn es um Preußens Stellung im Reiche ging; aber vielleicht war er gerade dann am meisten zugegen, wenn er verleugnet ward. Und so erscheint denn die Tatsache, daß die Zugkraft jener Gedankengänge, die zur Schaffung des Art. 63, I, 2 R. V. führten, eine ganz bedeutende Schwächung erfahren hat, als ein posthumer Erfolg des ersten Kanzlers. Damals standen Männer wie **Anschütz, Meinecke, Rachfahl, Max Weber** einer Auflösung Preußens in seine Provinzen nahe; sie alle befanden sich unter dem Banne des Gedankens, Preußens deutsche Sendung sei erfüllt, Preußen müsse seine eigene Existenz auf den Altar der nationalen Einheit legen. Doch die meisten der damaligen Anhänger dieses Gedankens haben ihn inzwischen augegeben. Es hat sich gezeigt, daß im Interesse des Reiches eine Schwächung Preußens nicht zu wünschen ist. Das Reich braucht ein ungeschwächtes Preußen, sein volles Stimmgewicht im Reichsrat, diesen notwendigerweise antipartikularistischen Faktor umsomehr, als die Bedeutung des Reichsrates steigt.

Einstimmig forderte dementsprechend „der Verein der deutschen Staatsrechtslehrer“ auf seiner Tagung in Jena am 14. und 15. April 1924 Beseitigung des gesonderten Stimmrechts der preußischen Provinzen. Und in dieser Forderung liegt nur eine Bestätigung jener denkzu Frankfurt am 21. März 1894 der Abg. Gabriel Riesser sprach: [11])

„Ja, ich erkläre es offen, sowohl Deutschlands wie Preußens wegen dürfen wir nicht wünschen, daß Preußen im mindesten in seinem Bestande erschüttert werde, bis Deutschland sicher und fest für die Ewigkeit gegründet ist.“

---

[11]) Wigard, Stenogr. Ber. der Frankf. Nationalversammlung 1848—1849, Bd. 8., S. 5907.